



VNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

UCRANIA O LA TIERRA BALDÍA

UNA VISIÓN DE LA PEV Y SU INFLUENCIA EN UCRANIA EN CLAVE LITERARIA

TRABAJO FINAL DE MÁSTER



Defendido por:

Enrique Sala Ledesma

Director:

Juan Santos Vara

Salamanca, 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1.- UNIÓN EUROPEA	
LA SOLEDAD DEL CORREDOR DE LARGA DISTANCIA.....	3
1.1.- ACUERDO DE ASOCIACIÓN Y COLABORACIÓN.....	4
1.1.1.-MARCO INSTITUCIONAL Y DIÁLOGO POLÍTICO.....	5
1.2.-POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD.....	6
1.2.1.-PLANES DE ACCIÓN.....	8
1.2.2.-INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD.....	9
1.2.3.-VALORACIÓN DE LA PEV.....	10
1.3.-ASOCIACIÓN ORIENTAL.....	13
1.3.1.-VERTIENTE BILATERAL.....	14
1.3.2.-VERTIENTE MULTILATERAL.....	16
1.3.3.-VALORACIÓN AO.....	18
2.-UCRANIA	
RETRATO DEL ARTISTA ADOLESCENTE.....	23
2.1.- <i>JUGENDLEHERE</i> : UCRANIA COMO ESTADO SOBERANO.....	24
2.2.- <i>WANDERJAHRE</i> : PEV/AO EN UCRANIA.....	27
2.2.1.-VALORACIÓN.....	29
2.3.- <i>LÄUTERUNG</i> : AA Y DCFTA.....	30
2.3.1.-VALORACIÓN Y ESTIMACIÓN.....	33
3.-RUSIA	
CUMBRES BORRASCOSAS.....	36
3.1.-RUSIA, LA UE Y SU POLÍTICA DE VECINDAD.....	37
3.2.-UNIÓN ADUANERA EUROASIÁTICA.....	39
4.-CONCLUSIONES.....	43
5.-BIBLIOGRAFÍA.....	46
6.-ANEXOS.....	50

LISTADO DE SIGLAS

AA	Acuerdo de Asociación
AAC	Acuerdo de Asociación y Cooperación
AO	Asociación Oriental
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CCP	Comisión de Cooperación Parlamentaria
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CES	Comité Económico y Social
CIB	<i>Comprehensive Institution Building</i> (Programa Comprehensivo de Construcción de Instituciones)
CTF	Cooperación Transfronteriza
DCFTA	<i>Deep and Comprehensive Free Trade Area</i> (Zona de libre comercio absoluta y completa)
EEE	Espacio Económico Europeo
FSC	Foro de la Sociedad Civil
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
NEI	Nuevos Estados Independientes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PCT	Programa de Cooperación Transfronteriza
PEV	Política Europea de Vecindad
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UAE	Unión Aduanera Euroasiática

INTRODUCCIÓN

LA TIERRA BALDÍA

La Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental plantean un reto hasta ahora desconocido para la política exterior de la UE, con este proyecto la Unión ha intentado reforzar su imagen como polo de atracción en una región que tras la gran ampliación se ha convertido en frontera europea. El reto que esto supone deriva, por un lado, de una menor connivencia cultural y política con los Estados destinatarios de la AO (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania), pero también está marcado por la presencia de una potencia que se extiende como una sombra, quizá demasiado alargada, sobre estos territorios. El papel elegido por Rusia como contrapeso a la influencia europea sobre los NEI está marcando de forma innegable el desarrollo de la AO.¹ Debe tenerse en cuenta que por razones históricas y geográficas, la UE nunca antes había intentado ejercer una influencia tan directa en territorios tan distantes (ideológica y territorialmente) como son Europa Oriental y el Cáucaso Sur, regiones a su vez muy cercanas al *elefante en la cacharrería* de la Rusia de Putin.² La importancia de la PEV/AO como elemento definitorio del papel de la UE en el plano exterior justifica un estudio como este, que se centrará en su desarrollo y su influencia en Ucrania. La sucesión de eventos y la escalada de violencia desencadenada tras la Cumbre de Vilna de noviembre de 2013, obligan a reflexionar sobre la idoneidad con la que la UE ha tratado de exportar su modelo político y legislativo a una región que es a la vez inestable en su plano interno y fuente de desestabilización en el ámbito internacional.³ El caso de Kiev debe servir para extraer conclusiones sobre el planteamiento y la implementación de la AO y sobre el enfoque con el que la UE plantea sus relaciones con Rusia, cuestiones que intentarán resolverse en este estudio.

¹ MAKARICHEV, A. and DEVIATKOV, A., “Eastern Partnership: Still a Missing Link in EU Strategy?”, CEPS Commentary, 13 January 2013, p. 1.

² Como veremos más adelante, una de las principales críticas a la AO, tanto desde ciertos gobiernos como desde círculos académicos, ha sido el hecho de que haya obviado la cuestión rusa y su especial sensibilidad respecto a ciertos Estados del ámbito post-soviético.

NIELSEN, K. and VILSON, M., “The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure”, *European Foreign Affairs Review*, nº 19, pp. 243-262.

³ PARMENTIER, F., “Put to the Test: The EU and the Eastern Partnership, Perspectives on the Vilnius Summit”. Notre Europe – Jaques Delors Institute Policy Paper nº 103, 27 Nov., 2013.

En este contexto internacional, el comportamiento de los tres actores a los que nos referiremos en las páginas siguientes ha venido marcado por una maraña de cuestiones políticas, económicas y culturales que hasta ahora han definido los diversos enfoques planteados por los mismos. De este modo, se ha establecido una suerte de relaciones de amor, odio y necesidad que han convertido a Rusia, Ucrania y la UE en personajes casi shakesperianos cuya actitud viene marcada por una complejidad propia de los protagonistas de los dramas isabelinos. De este modo, pueden entreverse en todo el ámbito de estudio de este trabajo diversas analogías literarias que quizá, y siempre con la complicidad del lector, ayuden a comprender mejor el papel que estos actores están destinados a representar en el *Gran Teatro de Europa*. El propio título de este estudio hace referencia a al poema de uno de los primeros intelectuales del Siglo XX en concebir Europa como un ente con unos valores comunes. *La Tierra Baldía*, de T.S. Eliot, presenta una Europa que busca encontrar su identidad a partir del desastre de la Primera Guerra Mundial, del mismo modo que la actual UE intenta definir su papel como actor internacional a través de la PEV.

En una dimensión más práctica, este estudio realizará primero un análisis de la PEV y la AO, los principales proyectos de cooperación entre la UE y su vecindad oriental. A continuación pasará a un plano más específico para revisar la situación de Ucrania y las realizaciones concretas de estas políticas. Por último, considerando el peso específico de Rusia en la región post-soviética y la influencia que ha demostrado ejercer en este ámbito, dedicaremos un último capítulo a revisar, desde la perspectiva europea, las relaciones Rusia-UE, junto con el principal proyecto ruso de integración regional, la UAE.

UNIÓN EUROPEA

LA SOLEDAD DEL CORREDOR DE LARGA DISTANCIA

You don't get anywhere without effort, do you, lad?

Esta novela breve narra la experiencia de un joven problemático que, tras ser recluso en un reformatorio, descubre el placer del atletismo de fondo como método de introspección y análisis personal. La soledad que vive durante las largas carreras le permite reflexionar sobre su papel en la sociedad, sus objetivos vitales y los medios que tiene a su disposición para alcanzarlos. La Política Europea de Vecindad es un proyecto con un largo recorrido cuya finalidad es exportar estabilidad política, social y económica a la vecindad europea, y que intenta concretar el objetivo *vital* del artículo 8 TUE respecto al establecimiento de un espacio de prosperidad y buena vecindad caracterizado por unas relaciones estrechas y fundadas en la cooperación. Durante esta carrera de fondo, que se inició hace ya varios lustros, veremos cómo la UE ha ido perfilando los contornos de esta política conforme se hacían visibles sus limitaciones, y *reflexionando* para darle un enfoque más concreto a través de los Planes de Acción y la AO. Debe tenerse en cuenta que el futuro de la vecindad europea marcará la imagen de la UE como actor en el panorama internacional, pues si ésta resulta incapaz de moldear la estructura institucional y económica de este territorio de tal manera que pueda establecer una relación provechosa para ambas partes, quizá no deba aspirar a más que a ser una potencia regional entre muchas otras.⁴ En esta carrera interminable, y especialmente tras la gran ampliación de 2004, la UE es además un corredor solitario si se tiene en cuenta que ninguna otra organización internacional ejerce tal poder de atracción sobre sus vecinos, una *soledad* que aumenta al pensar en la complejidad del sistema a exportar, en la diversidad de países a los que hacerlo y en la inmensa lejanía de algunos de ellos respecto a los niveles requeridos. Preparémonos, pues, para una carrera larga y difícil.

⁴ PARMENTIER, F., *op. cit.*, p.4.

1.1- ACUERDO DE ASOCIACIÓN Y COOPERACIÓN

El pistoletazo de salida de esta relación *cuasi-maratoniana* entre Ucrania y la UE llegó con la firma en 1998 del Acuerdo de Asociación y Colaboración.⁵ El AAC ha supuesto el marco esencial para las relaciones entre ambos actores durante más de una década, pues la firma del nuevo Acuerdo de Asociación, que prevé un acuerdo de libre comercio (DCFTA), no se ha producido hasta muy recientemente y su implementación aún está pendiente. Aunque el AA esté destinado a convertir el AAC en un instrumento obsoleto, el marco institucional establecido por éste último merece ser analizado toda vez que ha supuesto la base para la cooperación UE-Ucrania durante más de una década, incluyendo las relaciones en el marco de la PEV y la negociación del propio AA. Además, este documento marcó el inicio de la cooperación bilateral a través de cuatro objetivos principales: establecer un marco adecuado para el diálogo político; promover el comercio y la inversión a través de una relación económica armoniosa en el marco de un desarrollo sostenible; establecer las bases para una cooperación social, financiera, civil y tecnológica beneficiosa para ambas partes; y apoyar los esfuerzos de Ucrania para consolidar la democracia y completar la transición a una economía de mercado. Respecto a las cuestiones económicas y comerciales, y como contrapunto a las críticas que tradicionalmente ha recibido la PEV por poner más énfasis en el concepto de *europeización* que en el de *partenariado*,⁶ merece la pena hacer referencia a las disposiciones relativas al GATT, en las que se acordaba aplicar el trato de nación más favorecida para el comercio de bienes. Estas disposiciones, junto con el marco institucional, legal y político, facilitarían la transición de Ucrania hacia una economía de mercado que culminaría en 2008 con su incorporación definitiva a la OMC. La presencia de Ucrania en el sistema multilateral de comercio debe servirnos para confirmar que el enfoque europeo sí fomentó la idea de partenariado, permitiendo una relación «entre iguales» en el marco de la OMC.⁷ Además,

⁵ Acuerdo de Asociación y Colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Ucrania, DO L 49/3, 19.2.98.

⁶ Entendiendo el término *europeización* como la voluntad moldear la estructura institucional y económica de un Estado de modo que se asemeje a la de la UE, como contraposición al *partenariado*, en el sentido de apoyar la reforma económica, social y política a través de un sistema de incentivos con el que se pretende no solo buscar un socio adecuado para la UE sino también facilitar la integración de éste en el sistema multilateral de comercio y en las demás organizaciones internacionales y regionales.

⁷ En el primer encuentro del Consejo de Cooperación entre la Unión Europea y Ucrania, ambas partes mostraron su convencimiento de que «la introducción gradual de Ucrania en la Economía Mundial es un objetivo común».

Cooperation Council between the European Union and Ukraine, “First Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Ukraine”, Luxembourg, 9 Jun. 1998, press release 9594 (presse 217), p. 1.

como veremos más adelante, el acceso de Ucrania a esta organización ha resultado esencial para la firma del AA.

1.1.1- MARCO INSTITUCIONAL Y DIÁLOGO POLÍTICO

El AAC creó un marco institucional compuesto por un Consejo de Cooperación, formado por miembros del Consejo, de la Comisión y del Gobierno de Ucrania y encargado de «representar un papel central en el desarrollo de todo el potencial del AAC».⁸ Respecto a su composición conviene señalar que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa afectó directamente a los representantes de la UE que lo integran, pues si bien antes de diciembre de 2009 la delegación de la UE estaba encabezada por el Presidente del Consejo y por el Comisario de Relaciones Exteriores, las reformas operadas en Lisboa hicieron que ésta pasara a ser dirigida por la Alta Representante. El AAC también previó la creación de una Comisión de Cooperación, compuesta igualmente por representantes de Consejo, Comisión y Gobierno ucraniano, encargada de supervisar el progreso de las disposiciones económicas y comerciales del Acuerdo a través de 7 subcomités.⁹ Por último, también se creó una Comisión de Cooperación Parlamentaria, compuesta por miembros del Parlamento Europeo y de la *Verkhovna Rada* ucraniana, con la finalidad de ejercer el control parlamentario sobre la implementación del AAC y funcionando al mismo tiempo como foro de debate sobre cuestiones de interés mutuo. Este órgano desarrolló un papel fundamental tras la Revolución Naranja y la adquisición por parte de Ucrania de garantías electorales establecidas por la OCDE.¹⁰ Fue también en el seno del CCP donde surgieron las primeras muestras de preocupación sobre la libertad de prensa y la deriva antidemocrática producida tras la elección del anterior presidente Yanukóvich.¹¹ Respecto a la política de visados, elemento esencial en las relaciones Ucrania-UE, el CCP también

Disponible en: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/mediafiles/files/ipressrelease.pdf> [Consultado por última vez el 20 de junio de 2014].

⁸ *Ib.*, p. 1.

⁹ Estos subcomités cubre una amplia variedad de temas, desde relaciones con la OMC o contratación pública, hasta competencia, transporte o justicia. Para una descripción detallada de los subcomités y sus funciones, ver: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/dialogue/committee> [Consultado por última vez el 22 de junio de 2014].

¹⁰ En este sentido, fue precisamente la misión de observación del Parlamento Europeo (bajo *invitación* del CCP), la encargada de garantizar el respeto a los estándares de la OCDE en el marco de las elecciones locales y regionales de 2010.

¹¹ European Parliament Delegation to the EU-Ukraine PCC, Report on the Mission to Ukraine on the occasion of the local and regional elections of 31 October 2010 (Brussels, 17 Nov. 2010). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201011/20101130ATT03788/20101130ATT03788_EN.pdf [Consultado por última vez el 22 de junio de 2014].

ha jugado un papel predominante principalmente a través del grupo de trabajo creado especialmente para esta cuestión.¹²

El diálogo político se produce también a través de las cumbres de alto nivel celebradas anualmente, que reúnen a altos mandatarios del Gobierno ucraniano y a Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, y concluyen con la publicación de su correspondiente Declaración Conjunta.¹³ Además de las reuniones de alto nivel también se han desarrollado otras formas de diálogo político a través de encuentros de Ministros de Justicia o de Asuntos Exteriores. Igualmente, en el plano multilateral el diálogo político se ha llevado a cabo mediante reuniones y grupos de trabajo para Europa Oriental y Asia Central (Grupo de Trabajo COEST) y para OSCE y Consejo de Europa (COSCE).

Como ya se ha dicho anteriormente, el AAC supuso el pistoletazo de salida para la cooperación entre Ucrania y la UE, aunque tras los primeros kilómetros de esta carrera de fondo se hizo necesario emplear un cambio de estrategia, diversificando los objetivos mediante un enfoque más selectivo y desarrollando mecanismos de cooperación más efectivos. Fue precisamente este cambio de estrategia el que daría lugar a la aparición de la PEV, que analizaremos en el siguiente apartado.

1.2- POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

En 2003, mediante la Comunicación *Wider Europe: Neighbourhood*,¹⁴ la UE planteó por primera vez un nuevo enfoque que, bajo el prisma de la Estrategia Europea de Seguridad 2003, buscaba afrontar con una mayor coherencia sus relaciones con toda la vecindad europea (Mediterráneo, Balcanes y Europa Oriental). Este cambio vino propiciado quizá por los resultados no del todo satisfactorios de las anteriores políticas regionales tanto en los NEI como en el Mediterráneo. Debe señalarse que durante la década de los noventa la UE había centrado su atención en reforzar la cooperación regional con la

¹² Working Group on the Visa Policy between the EU and Ukraine, Joint Report (Kyiv, 4 Nov. 2010). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201011/20101130ATT03810/20101130ATT03810_EN.pdf [Consultado por última vez el 22 de junio de 2014].

¹³ Las declaraciones conjuntas de las diferentes cumbres celebradas hasta el momento pueden consultarse aquí: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/dialogue/highest-level> [Consultado por última vez el 22 de junio de 2014].

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un Nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM(2003) 104 final (Bruselas, 11.5.2003).

CEI a través de los AAC, sin embargo, la falta de un enfoque coherente, la vaguedad de las propuestas ofrecidas a dichos Estados¹⁵ y la poca efectividad de instrumentos como el programa TACIS,¹⁶ pusieron de manifiesto la necesidad de utilizar un enfoque más selectivo. La PEV se desarrolló con el objetivo de afrontar las relaciones con los países vecinos a través de una orientación más pragmática y bilateral,¹⁷ mediante Planes de Acción específicos para las necesidades particulares de cada Estado y teniendo en cuenta «las relaciones existentes con cada país, sus necesidades y capacidades, así como los intereses comunes».¹⁸ Los principios de este cambio de perspectiva se manifestaron por primera vez en esta Comunicación, en la que se ponía de manifiesto la voluntad de la UE de «desarrollar una zona de prosperidad y un entorno amistoso».¹⁹ Se planteaba así la intención de acabar con las fronteras en su sentido estricto, es decir, como líneas de separación que delimitan una soberanía territorial, económica y cultural, para convertirlas en zonas de intercambio, interacción e integración.²⁰

Otro de los elementos que se presentan en esta Comunicación, y que resulta clave para entender el concepto y el desarrollo de la PEV, es la ausencia de una perspectiva real de adhesión a la UE. A este respecto el texto es claro al afirmar que «la interdependencia política y económica puede servir como método de promoción de la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible tanto dentro como fuera de la UE», y por tanto presenta un marco para «reforzar las relaciones de la Unión con los países vecinos que no tienen una perspectiva de adhesión».²¹ De esta manera se eliminaba lo que algunos autores han convenido en definir como la *zanahoria dorada*²² de la adhesión, algo que incluso hoy sigue siendo el instrumento más poderoso que tiene la Unión para promover las reformas políticas y económicas. Como contrapunto a esta ausencia, la Comunicación ofrecía una participación en el Mercado Interior y la promoción de las cuatro libertades de circulación,

¹⁵ Estas propuestas consistían en la perspectiva de inclusión en una zona de libre comercio condicionada al progreso de una transición política. Ver: DANNREUTHER, R., “Developing the Alternative to Enlargement”, *European Foreign Affairs Review*, nº 11, 2006, pp. 183-201, p. 189.

¹⁶ *Ib.*, p. 192.

¹⁷ SEEBERG, P., “European neighbourhood Policy, Post-normativity and Pragmatism”, *European Foreign Affairs Review*, nº 15, 2010, pp. 663-679, p. 663.

¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Política Europea de Vecindad: Documento de Estrategia*, COM(2004) 373 final (Bruselas, 12.5.2004), p. 3.

¹⁹ COM(2003) 104 final, p. 4.

²⁰ MICHELLE, C., GRECO, E and NATHALIE, T., “From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, nº 12, 2007, pp. 203-218, p. 204.

²¹ COM(2003) 104 final, p. 4.

²² DANNREUTHER, R., *loc. cit.*, p. 189.

una zanahoria más bien plateada o *deslucida*.²³ En este sentido, un rasgo definitorio de la PEV es su voluntad transformativa, que ofrece a terceros Estados la posibilidad de adquirir el estatuto de *vecinos*.²⁴ Por otro lado, resulta innegable que la fatiga de la ampliación tuvo una incidencia definitiva en la exclusión de la perspectiva de adhesión, a este respecto la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad fue bastante elocuente al afirmar que «resulta evidente que la UE no podrá ampliarse *ad infinitum*».²⁵

El debate sobre la conveniencia o no de este enfoque, junto con las demás cuestiones o implicaciones de esta nueva política, será analizado al final de esta sección, si bien por el momento nos centraremos en presentar y describir brevemente las realizaciones generales de la PEV. Por otro lado, independientemente de las posibles críticas que pueda recibir, resulta evidente que este nuevo enfoque dado a las relaciones UE – NEI (y también respecto a los Estados del Mediterráneo) no solo aporta una perspectiva más pragmática, sino que también pone de manifiesto que las relaciones con los vecinos del Este se han convertido en una de las prioridades de la política exterior europea.²⁶

1.2.1.- LOS PLANES DE ACCIÓN

La voluntad de un enfoque selectivo planteada en *Wider Europe* se concreta a través de los Planes de Acción. Estos documentos establecen los diferentes valores que los Estados signatarios deben adoptar a través de diversos objetivos y prioridades. Sin embargo, conviene señalar que no se trata de acuerdos completamente nuevos, pues como hemos podido comprobar el marco para las relaciones con los vecinos europeos del Este ha seguido siendo el propuesto en los AAC.²⁷ De acuerdo con el Consejo «los planes de acción deben tener un carácter global pero, al mismo tiempo, definir claramente un número limitado de prioridades y proporcionar incentivos reales para la realización de reformas».²⁸

²³ *Ib.*

²⁴ GUINEA LLORENTE, M., “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”, *Revista de derecho Comunitario Europeo*, nº 31, 2008, pp. 805-831, p. 809.

²⁵ FERRERO-WALDNER, B., “The European Neighbourhood Policy: The EU’s Newest Policy Instrument”, Gest Editorial, *European Foreign Affairs Review*, nº 11, 2006, pp. 139-142, p. 139.

²⁶ SMITH, K. E., “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, nº 81, 2005, pp. 757-773, p. 758.

²⁷ *Ib.*, p. 763.

²⁸ General Affairs and External Relations Council, “European Neighbourhood Policy – Council Conclusions”, Luxembourg, 14 June 2004, press release 10189/04 (presse 195), p. 12. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf [consultado por última vez el 22 de junio de 2014].

Respecto a la implementación de los mismos, ésta es controlada por el Consejo de Cooperación, mientras que la Comisión también realiza informes de avances que a su vez sirven de base para que la UE pueda ofrecer a sus socios un marco contractual más amplio en base a los objetivos alcanzados.²⁹ La novedad o valor añadido de estos planes radica en que convierten a la PEV en una política innovadora en el plano procedimental, permitiendo ofrecer apoyo técnico a la hora de aproximar las legislaciones de los Estados PEV a los estándares europeos e internacionales.³⁰ Al mismo tiempo los Planes de Acción permiten una mayor transparencia, pues los gobiernos de los Estados asociados participan en el desarrollo de los mismos.³¹

1.2.2- INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN

Como hemos visto al comienzo de este apartado, uno de los factores que explican el escaso éxito inicial de los AAC fueron las limitaciones del programa TACIS.³² Puesto en marcha en el año 2000, este programa estaba destinado a proveer asistencia financiera para la transición a una economía de mercado y para el fortalecimiento del Estado de Derecho en los NEI. Con el objetivo de eliminar las limitaciones de éste y de otros programas similares (como MEDA, para la los Estados mediterráneos), la UE puso en marcha en 2007 el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.³³ El IEVA nació con la intención de ser un mecanismo común para la vecindad oriental y mediterránea,³⁴ proporcionando financiación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los documentos de estrategia de cada país beneficiario.³⁵ La asistencia financiera de IEVA, por tanto, está destinada a promover una cooperación reforzada y una mayor integración económica,

²⁹ SMITH, K. E., *loc. cit.*, p. 764.

³⁰ Debe señalarse, además, que los planes de acción no son considerados documentos jurídicamente vinculantes, sino que se consideran *recomendaciones* hechas por el Consejo de Cooperación.

HILLION, C., “Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine Enhanced Agreement”, *European Foreign Affairs Review*, nº 12, 2007, pp. 169-182, nota 25.

³¹ DANNREUTHER, R., *loc. cit.*, p. 191.

³² Reglamento (CE/Euratom) nº 99/2000 del Consejo de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central. *DO* L12/1, 18.1.2000.

³³ Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. *DO* L310/1, 9.11.2006.

³⁴ De hecho, el presupuesto del IEVA para el período 2007-2013 superó en un 32% el presupuesto conjunto de TACIS y MEDA para el período 2000-2006.

³⁵ Este instrumento ha sido modificado con vistas al marco financiero plurianual 2014-2020: Reglamento (UE) nº 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. *DO* L 77/27, 15.3.2014.

fomentando así los esfuerzos de los países socios en favor de la buena gobernanza y de un desarrollo social y económico equitativo (según se dispone en el artículo dos de su Reglamento). El valor añadido de este instrumento radica, por tanto, en un mayor compromiso económico y una mayor especificidad y transparencia, pues los documentos de estrategia, como ocurre con los Planes de Acción, son elaborados en colaboración con las autoridades del Estado beneficiario y a través de consultas con organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, IEVA también resulta innovador al añadir a sus objetivos la cooperación transfronteriza (que se suma a la asistencia a la cooperación bilateral). Este nuevo componente, al que se ha destinado el 10% del presupuesto IEVA, ha permitido establecer programas conjuntos de colaboración entre Estados con fronteras comunes.³⁶ Además de la CTF, IEVA también prevé un Instrumento para la Gobernanza con el fin de proporcionar «ayuda adicional a los países que realizan progresos particulares en la realización de las reformas».³⁷

Las novedades de IEVA se completan con las iniciativas TWINNING y TAIEX, surgidas al amparo de la Comisión y destinadas a facilitar la transmisión de *know how* en el sector público entre Estados miembros y países socios.

1.2.3- VALORACIÓN DE LA PEV

La PEV ha sido diseñada para aprovechar la inercia de la gran ampliación de 2004 y evitar la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa, promoviendo la estabilidad y la prosperidad fuera de las fronteras de la Unión.³⁸ El método fundamental para alcanzar estos objetivos es la condicionalidad política, entendida como un sistema en el que los beneficios comerciales, la integración económica y la asistencia al desarrollo dependen del cumplimiento de ciertas condiciones relacionadas principalmente con reformas internas.³⁹

³⁶ A este respecto, y en el ámbito de estudio que nos ocupa, debe mencionarse el PCT entre Rumanía, Ucrania y Moldavia, destinado a fomentar la competitividad de la economía transfronteriza y los desafíos ambientales. Este PCT cuenta con un presupuesto de 126.718 millones de euros facilitados por IEVA.

³⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Informe anual de 2008 sobre las políticas de desarrollo y de ayuda exterior de la Comunidad Europea y su aplicación en 2007*, COM (2008) 379 final (Bruselas, 23.2.2008), p. 5.

³⁸ COM(2003) 104 final (Brussels, 11 Mar. 2003).

³⁹ BOBITSKI, N., “*Do Ut Des? The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy*”, *European Foreign Affairs Review*, nº 13, 2008, pp. 449-472, p. 451.

El principio de la condicionalidad política ya fue utilizado, con anterioridad a la PEV, en el proceso de adquisición del *acquis communautaire* de los nuevos Estados de la ampliación 2004, cuyo éxito llevó a pensar a los responsables políticos que dicho principio podía y debía aplicarse en otros ámbitos de la política exterior, convirtiendo la PEV en un intento de universalizar la condicionalidad política como una herramienta aplicable más allá de del contexto de la ampliación.⁴⁰

El hecho de que la PEV se base en la metodología de la pre-adhesión explica el énfasis dado en los Planes de Acción a elementos relacionados con la democracia o el Estado de Derecho como cuestiones básicas para la integración y la cooperación económica. Sin embargo existen cuestiones sustanciales al mecanismo de pre-adhesión que no se dan en la PEV, la primera y más importante de ellas radica en el hecho de que los Planes de Acción se limitan a establecer meras directrices para las reformas, vagamente relacionadas con el acervo comunitario y sin proporcionar parámetros concretos (solo con contadas excepciones relativas a la regulación económica y comercial).⁴¹ A este respecto, las palabras del anterior Presidente de la Comisión sobre la necesidad de «establecer patrones para evaluar lo que esperamos que nuestros vecinos hagan para avanzar de una fase a la siguiente»,⁴² parecen haberse diluido en meras cuestiones retóricas, pues un breve vistazo a cualquier Plan de Acción pone de manifiesto que dichos patrones no están claros.⁴³

Otro problema adicional relacionado con estos «patrones» es que normalmente los planes no aclaran cómo debe evaluarse el progreso, pues se limitan a señalar la necesidad de reforzar capacidades administrativas o institucionales sin aclarar lo que esto significa. Por otro lado, y a pesar de que los Planes de Acción sí tienen una validez determinada, tampoco establecen un tiempo límite para alcanzar los objetivos que plantean.

En todo lo relativo a los objetivos políticos (entre los que se incluyen el respeto a los Derechos Humanos y principios democráticos), cabe preguntarse si, tal y como ha podido comprobarse tras la Primavera Árabe y los acontecimientos en Ucrania, las reformas en este campo corren el riesgo de contar con la oposición de los propios gobiernos beneficiaros, pues en muchos casos serían éstos los principales perjudicados por tales

⁴⁰ *Ib.*, p. 455.

⁴¹ *Ib.*, p. 455.

⁴² PRODI, R., “A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability”, speech at the Sixth European Communities Studies Association (ECSA), World Conference, Brussels, 2002.

⁴³ SMITH, K. E., *loc. cit.*, p. 765.

reformas.⁴⁴ Sin embargo, como contrapunto a esta idea, el hecho de que los planes se desarrollen con la aquiescencia de los gobiernos implicados puede tener su aspecto positivo en base a la perspectiva de que las reformas democráticas (y también las económicas) deben hacerse desde dentro y no desde fuera.⁴⁵

La última cuestión que merece señalarse sobre el planteamiento de la PEV, y que quizá pueda relacionarse con las críticas a la *europización* que hemos mencionado con anterioridad, pueda ser una cierta actitud *interesada* por parte de la UE a la hora de introducir en cuatro de los planes acordados acuerdos de readmisión con los Estados signatarios (Moldavia, Marruecos, Túnez y Ucrania). Esta actitud quizá pueda verse más claramente en el caso concreto de Ucrania, cuyo Plan de Acción no solo incluye un acuerdo de readmisión sino también el objetivo de incrementar la participación de ucraniana en la PCSD. Esta cooperación se hizo realidad en 2005 a través de un acuerdo con el que se establecía un marco para la participación de Ucrania en las misiones de gestión de crisis desplegadas por la UE.⁴⁶ Este acuerdo, que resulta reseñable por encontrarse fuera del ámbito comunitario y dentro de la vertiente intergubernamental de la PCSD, ha sido interpretado por algunos especialistas como una muestra de la actitud interesada de la UE, pues las limitaciones logísticas de la PCSD resultan de sobra conocidas.⁴⁷ Sin embargo, es igualmente cierto que este hecho podría interpretarse menos *maliciosamente* y ser considerado una muestra más de las aspiraciones ucranianas de integración en Europa.⁴⁸

En un plano diferente de análisis, parece claro que una de las mayores limitaciones de la PEV, y que quizá explique mucho de lo expuesto en esta valoración, radica en la voluntad política de una organización tan peculiar como la UE. Las diferentes perspectivas de los Estados miembros en cuanto a política exterior hacen que la integración política y económica se enfrente al contrapeso de otros intereses estratégicos, algo que, parece evidente, ha supuesto un obstáculo para que la PEV se haya desarrollado con un enfoque más proactivo que reactivo. Por otro lado, es precisamente esta actitud reactiva la que explica el nuevo *sprint* en esta carrera de fondo, pues tras los hechos de la Revolución

⁴⁴ *Ib.*

⁴⁵ DANNEREUTHER, R., *loc. cit.*, p. 192.

⁴⁶ Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania por el que se establece un marco para la participación de Ucrania en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea. DO L 182/29, 17.7.2005

⁴⁷ SMITH, K. E., *loc. cit.* p. 765.

⁴⁸ Y más aun teniendo en cuenta la fecha de firma del acuerdo, pues fue bajo la presidencia ucraniana de Víktor Yushchenko, primer presidente tras la Revolución Naranja que tanto se apoyó desde la UE.

Naranja de 2004 y 2005, y sobre todo tras el conflicto en Georgia de 2008, la PEV ha dado un nuevo giro hacia Europa Oriental y el Cáucaso Sur a través de la Asociación Oriental.

1.3- ASOCIACIÓN ORIENTAL

La Cumbre de Praga celebrada el 7 de mayo de 2009 puede considerarse como la campanada que señala la última vuelta de esta carrera. Esta Cumbre marcó el lanzamiento de la AO como un proyecto complementario a las relaciones bilaterales ya existentes con los Estados de Europa Oriental en el marco de la PEV, y basado en valores comunes de democracia, Estado de Derecho y libertades fundamentales.⁴⁹ Si bien estos principios ya están presentes en la PEV, el valor añadido de la AO radica en el desarrollo de una dimensión específica para los vecinos orientales (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Moldavia, Georgia y Ucrania),⁵⁰ profundizando en la cooperación bilateral e introduciendo nuevos mecanismos multilaterales de cooperación regional. En este caso, la aparición de un proyecto tan ambicioso en el seno de una UE con divergencias tan evidentes en cuanto a la política exterior de sus miembros, solo puede explicarse teniendo en cuenta que ha venido fomentada en gran medida por los nuevos Estados de la ampliación 2004, que han contado con el apoyo de algunos miembros anteriores cuya connivencia con los nuevos vecinos orientales resulta mayor que la de otros Estados de la vieja guardia europea.⁵¹ Sea como fuere, y aunque la cuestión de la adhesión sigue resultando ambigua y la condicionalidad política se mantiene como elemento esencial, este proyecto pretende llevar la PEV a un nuevo nivel mediante un replanteamiento de la vertiente bilateral y la introducción de otra vertiente multilateral, junto con el desarrollo de programas más ambiciosos de consolidación institucional y de una red de cooperación en el ámbito de la sociedad civil entre la UE y los Estados asociados.

⁴⁹ Council of the European Union, “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009”, Brussels, 7 May 2009, press release 8435/09 (Presse 78). Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf [Consultado por última vez el 25 de junio de 2014].

⁵⁰ Paralelamente también se ha desarrollado la Unión para el Mediterráneo, otro proyecto al amparo de la PEV diseñado específicamente para para los Estados de la vecindad sur europea. Ver: Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*, COM(2008) 319 final (Bruselas, 20.5.2008).

⁵¹ Esta iniciativa fue propuesta principalmente por Polonia y Noruega.

1.3.1- LA VERTIENTE BILATERAL

La principal novedad en este ámbito es la negociación y firma de una nueva generación de acuerdos bilaterales de asociación (AA) destinados a sustituir los AAC firmados a finales de la década de los noventa. Estos acuerdos pretenden facilitar el acercamiento de los signatarios a los estándares europeos de gobernanza a través de cuatro sectores de actuación: diálogo político y política exterior; justicia, libertad y seguridad; cooperación económica y sectorial; y negociación de un acuerdo de libre comercio más exhaustivo y profundo (DCFTA).⁵²

Respecto los DCFTA, debe mencionarse que, tal y como veremos en el segundo capítulo dedicado a la PEV/AO en Ucrania, éstos hacen referencia tanto a la liberación del comercio de bienes como a la del comercio de servicios, de conformidad con las disposiciones de GATT y GATS respectivamente. En lo referente al comercio de bienes se prevé además la inclusión de los sectores agrícolas y textiles, tradicionalmente marcados por el proteccionismo de la UE.⁵³ Los DCFTA ponen de manifiesto la importancia de la aproximación de regulaciones comerciales para la reducción de barreras arancelarias y especialmente no arancelarias a través de la adopción de estándares europeos o equivalentes. Esta condición es esencial para reforzar la integración económica entre la UE y sus socios,⁵⁴ para lo que se requiere además una mayor consolidación institucional.

Otro de los elementos esenciales en esta nueva vuelta de tuerca dada a las relaciones con Europa Oriental es el diálogo sobre la liberalización de visados (que se suma a los acuerdos de readmisión presentados en el apartado anterior), este diálogo, que en el caso de Ucrania comenzó en 2008, puede considerarse el mayor incentivo para la convergencia de los vecinos orientales.⁵⁵ La Comisión reconoce este hecho pero sin dejar de lado las preocupaciones que supone en materia de seguridad para los Estados Miembros,⁵⁶ por lo que pone de manifiesto la necesidad de alcanzar una liberalización a través de diversas

⁵² La pertenencia del signatario a la OMC es condición *sine qua non* para la negociación del DCFTA, por lo que Azerbaiyán y Bielorrusia quedan forzosamente excluidos.

⁵³ O al menos esta es la voluntad de la Comisión. Ver: European Commission, *On strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726, p. 4.

⁵⁴ HILLION, C., *loc. cit.*, p. 172.

⁵⁵ BOONSTRA, J. and SHAPOVALOVA, N., “The EU’s Eastern Partnership: One year Backwards”, FRIDE, Working Paper nº 99, May 2010, p. 4.

⁵⁶ FERREO-WALDNER, B., *Eastern Partnership – an ambitious Project for 21st century European foreign policy*, 20 Feb. 2009, p. 2. Disponible en: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf [consultado por última vez el 25 de junio de 2014].

fases en las que se contempla también la asistencia financiera y la participación en iniciativas como TWINNING o TAIEX.⁵⁷

Por último, respecto a la naturaleza de estos nuevos acuerdos, la retórica del Consejo parece reflejar la falta de consenso interna en cuanto a su condición vinculante, pues se refiere a éstos como «acuerdos mejorados».⁵⁸ Sin embargo, a la luz de la reforma de Lisboa lo lógico sería pensar que deben enmarcarse en el artículo 217 TFUE, en el que se prevé que la Unión celebre acuerdos con terceros países que establezcan una asociación que entrañe derechos y deberes recíprocos, lo que parece concordar con la lógica inherente de la propia PEV.⁵⁹ En esta misma línea ya se pronunció el Tribunal de Luxemburgo en el asunto *Demirel*, considerando que los acuerdos de asociación «establecen vínculos particulares y privilegiados con un tercer Estado que, cuanto menos parcialmente, debe participar en el régimen comunitario»,⁶⁰ y es precisamente esta participación la que prevén los DCFTA.

Es evidente que el desarrollo de una estructura institucional efectiva y competente en los signatarios es condición *sine qua non* para la firma e implementación de unos acuerdos tan avanzados como los DCFTA. A este respecto la AO ha introducido el Programa Comprensivo de Construcción de Instituciones (CIB), un proyecto que bebe de los fondos del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad,⁶¹ y que se basa en las necesidades identificadas en los planes de acción para fomentar reformas en la administración pública de sectores considerados *clave*. Para el periodo 2011-2013, el presupuesto de este programa para los seis Estados AO ascendió a 173 millones de euros,⁶² además, también prevé la participación de los demás proyectos de asistencia a la reforma de la administración pública (TAIEX y TWINNING).

En cualquier caso, y al margen de cuestiones más concretas que serán analizadas en el caso particular de Ucrania en los siguientes capítulos, parece claro que el último cambio

⁵⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2008) 832 final (Brussels, 13.12.2008).

⁵⁸ *Enhanced Agreement*, en los textos originales.

⁵⁹ HILLON, C., *loc. cit.*, p. 174.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 1987, *Meryem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, recopilación de la Jurisprudencia 1987 03719, fundamento jurídico 9.

⁶¹ Reglamento (UE) n° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad.

⁶² Centre for the Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union, “CIB Programme: on the Crossroads of European Integration and Domestic Reforms”. Disponible en: <http://www.easternpartnership.org/publication/2011-05-19/cib-programme-crossroads-european-integration-and-domestic-reforms> [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

de perspectiva en la política exterior no podrá surtir el efecto deseado sin la inclusión de una vertiente multilateral con la que favorecer, no solo la adquisición del acervo y la integración sectorial en el plano bilateral, sino también la cooperación regional tanto entre los socios AO como entre éstos y los Estados Miembros.

1.3.2- LA VERTIENTE MULTILATERAL

La vertiente multilateral es la mayor novedad de la AO respecto a la PEV. Este planteamiento pretende enfatizar la dimensión regional en Europa Oriental y el Cáucaso Sur fomentando la cooperación en diferentes ámbitos entre los seis socios AO. Aunque en el momento de lanzar esta iniciativa la UE ya apoyaba explícitamente otros proyectos de cooperación regional que se mueven en los márgenes de la PEV, como la Sinergia del Mar Negro, este *multilateral tracking* profundiza más en la agrupación regional y presenta una estructura operacional *relativamente* más sencilla.⁶³ El acercamiento regional se produce a través de cuatro plataformas temáticas centradas ámbitos de actuación muy concretos, con los que se pretende establecer un foro de discusión entre los Estados participantes, tanto entre sí como con la UE. Cada una de estas plataformas, cuya Presidencia está encabezada por funcionarios de alto nivel de la Comisión o del SEAE, busca la aproximación legislativa y regulatoria en los cuatro ámbitos elegidos.⁶⁴ Por *encima* de las plataformas se producen las reuniones del Consejo Ministerial, compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de los participantes. Estos encuentros son anuales y sirven para revisar las líneas de actuación de la AO y evaluar los trabajos de las plataformas multilaterales. El siguiente escalafón lo integran las Cumbres Bianuales de la AO, cuya última sesión ha sido la famosa Cumbre de Vilna. Constituyen el órgano de más alto nivel y en ellas participan los Jefes de Estado de la UE y de los seis socios, en ellas se revisa la evolución de la AO y se marcan las líneas generales para su desarrollo.

Por *debajo* de las plataformas multilaterales se desarrollan los paneles de trabajo, integrados por funcionarios de los Estados participantes. Celebran varias reuniones al año y pretenden centrarse en proyectos específicos derivados de las plataformas. El siguiente escalón lo componen las *flagship initiatives* (iniciativas emblemáticas), su objetivo es

⁶³ BOONSTRA, J. and SHAPOVALOVA, N., *loc. cit.*, p. 5.

⁶⁴ *Democracia, buena gobernanza y estabilidad* (plataforma nº 1); *Integración económica y convergencia con las políticas de la UE*; *Seguridad Energética*; y *Contactos entre personas*. Para una descripción detallada de las plataformas y sus ámbitos de actuación, recomendamos consultar el anexo I.

proporcionar asistencia financiera y apoyo técnico a los socios mediante las aportaciones de donantes tanto de la AO (como por ejemplo el BEI) como externos. Estas iniciativas se centran en sectores más concretos que las plataformas multilaterales, aunque los ámbitos de actuación de las primeras, evidentemente, vienen marcados por la temática de las segundas.⁶⁵ Parece, pues, que la definición de esta estructura operacional como *sencilla* es quizá un tanto atrevida, sin embargo, resulta evidente que constituye un intento loable de fomentar la integración regional a través de una configuración jerárquica bien definida.⁶⁶

Además de esta estructura debe mencionarse también la iniciativa EURONEST, heredera de la Comisión de Cooperación Parlamentaria pero concebida con un enfoque multilateral. Su función, por tanto, sigue siendo ejercer el control democrático sobre la implementación de la AO a través de cuatro comités integrados, cada uno, por quince miembros del Parlamento Europeo y quince de los parlamentos AO.⁶⁷

Como complemento a este marco institucional, la AO también ha desarrollado vías de cooperación entre actores fuera del nivel gubernamental a través del Foro de la Sociedad Civil (FSC). En su comunicación de 2008 sobre la AO, la Comisión puso de manifiesto la idea de que las reformas que se están llevando a cabo en el plano multilateral requieren una mayor participación de la sociedad civil, para ampliar así el control de los servicios públicos y reforzar la confianza ciudadana en ellos. Por este motivo proponía apoyar el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) estableciendo un foro para reforzar los contactos entre éstas y facilitar el diálogo con las autoridades públicas.⁶⁸ Este proyecto pretende establecer una red de organizaciones civiles que interactúe con el nivel gubernamental de la AO, y al mismo tiempo sea un foro de consulta y debate a nivel de la sociedad civil sobre los ámbitos cubiertos por las plataformas multilaterales y las *flagship initiatives*. Actualmente el FSC cuenta con más de 200 OSC (ONG, sindicatos, *think tanks*, asociaciones colegiadas...) que contribuyen al desarrollo y evaluación de las plataformas

⁶⁵ Por el momento se han lanzado seis iniciativas de este tipo: Programa de Gestión Integrada de Fronteras; Líneas de crédito para PYMES; Mercados Regionales de Energía y Eficiencia Energética; Diversificación Energética; Prevención y Respuesta ante Desastres de Origen Humano; y Buena Gobernanza Ambiental.

⁶⁶ Para una visión global de la estructura de esta vertiente multilateral, recomendamos consultar el anexo II.

⁶⁷ Los Comités Parlamentarios son: *Asuntos políticos, Derechos Humanos y Democracia; Integración económica, aproximaciones legales y convergencia con políticas de la UE; Seguridad energética; Asuntos sociales, Educación, Cultura y Sociedad Civil*. A éstos deben sumarse otros dos, uno dedicado especialmente a Bielorrusia y otro sobre procedimientos de trabajo. Eastern Partnership Community, <http://www.easternpartnership.org/announcement/euronest-parliamentary-assembly-finally-inaugurated> [consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

⁶⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Asociación Oriental*, COM(2008) 823 final (Bruselas, 3.12.2008), p. 11.

temáticas a través de su participación, bajo invitación, en los encuentros de dichas plataformas, los encuentros ministeriales o las Cumbres AO. También interactúan con la estructura operacional de la AO mediante procedimientos de consulta, que son tenidos en cuenta para establecer las líneas de actuación de plataformas multilaterales y paneles de trabajo. En otro plano, el FSC sirve además de plataforma para el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre las OSC que lo integran, así como para acercar los proyectos y objetivos de la UE y la AO al público general de los Estados asociados.⁶⁹ La cooperación AO-FSC se completa con los encuentros anuales del FSC, en los que representantes de la Comisión, del SEAE y de los gobiernos de Estados Miembros y asociados intercambian opiniones con representantes del FSC sobre la AO y la participación en ésta de la sociedad civil.

1.3.3- VALORACIÓN DE LA AO

De todo lo expuesto en los apartados anteriores se desprende una conclusión inicial que podría resumirse de la siguiente manera: la AO supone un proyecto ambicioso que pretende transformar la Vecindad Oriental en un grupo de Estados seguros, económicamente prósperos y con una administración eficiente a través de un acercamiento progresivo a la UE.⁷⁰ La reciente firma por parte de Moldavia, Georgia y Ucrania de sus respectivos AA puede interpretarse como un paso en firme en la dirección correcta, sin embargo existen ciertas cuestiones relativas al planteamiento de este proyecto que deben ser tenidas en cuenta. Además no resultaría descabellado pensar que los acontecimientos ocurridos en Ucrania durante los últimos meses, y que han puesto al continente europeo al borde de un conflicto que parecía sacado de otra época, hayan inoculado en la UE una cierta *permisibilidad* que le ha llevado a dar un paso para el que quizá ni ella ni algunos socios están preparados.

Las primeras dos cuestiones que deben mencionarse han llegado heredadas de la PEV, pues son la condicionalidad política y la falta de una perspectiva de adhesión. Respecto a la primera, el hecho de que se haya reconocido, al menos de forma tácita, el

⁶⁹ De nuevo, dado que una explicación concisa de la estructura y funcionamiento del FSC resultaría compleja y tediosa, remitimos al anexo III para una visión global.

⁷⁰ Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, “The Future of the Eastern Partnership: Challenges and Opportunities”, FRIDE, Conference Report, Madrid, 27-28 January 2010, p. 1. Disponible en: <http://www.fride.org/publication/726/the-future-of-the-eastern-partnership:-challenges-and-opportunities> [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

carácter vinculante de los nuevos AA y de que éstos cuenten con un sistema de evaluación claro y estable supone un avance respecto a los Planes de Acción de la PEV, y puede hacernos pensar que el control y la implementación de los mismos será más sencillo.⁷¹ Por otro lado, la UE ha de tener en cuenta los costes que deben soportar sus socios a la hora de adaptarse al *acervo* y a todo en lo relativo a los DCFTA,⁷² y por tanto debe aplicar esta condicionalidad de forma proporcional. Respecto a la ausencia de una perspectiva real de adhesión a la UE, ésta ha llevado a algunos Estados, principalmente a Ucrania, a declarar que la AO no aporta «nada nuevo» respecto a la PEV,⁷³ considerando más bien que la UE ha trasladado el marco de cooperación con Ucrania a los demás Estados AO.⁷⁴

La condicionalidad sin perspectiva de adhesión puede hacer que la UE caiga en la trampa de pedir demasiado dando muy poco a cambio. Los costes de la convergencia en los Estados socios parecen demasiado elevados como para verse justificados con un objetivo tan a largo plazo como es la liberalización de visados, que además supone el mayor incentivo tanto para la clase política como para la sociedad de los Estados AO.⁷⁵ Este desequilibrio debe compensarse mediante el planteamiento de incentivos más a corto plazo, tanto a través del refuerzo de los programas de cohesión y desarrollo local como mediante el refuerzo presupuestario del CIB, que además debería ampliar su ámbito de acción a todas las instituciones públicas y no solo a las consideradas *clave* para la firma e implementación de los AA.⁷⁶ Solo de este modo podrá la AO establecerse como una alternativa real a la adhesión.⁷⁷ Esta idea parece esencial para no desaprovechar la inercia conseguida con la firma de los AA con Georgia, Moldavia y Ucrania.

⁷¹ SHAPAVALOVA, N., “The New Enhanced Agreement between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?”, FRIDE, Working Paper n° 62, June 2008, p. 10. Disponible en: http://www.fride.org/descarga/WP62_Ukraine_UE_ENG_jun08.pdf [Consultado por última vez el 10 de junio de 2014].

⁷² De acuerdo con una estimación, los costes de una armonización normativa entre los miembros de la AO podrían rondar un 30-36% del PIB de dichos Estados. Ver: KOLESNICKHENKO, A., “Institutional Harmonization and its Costs and Benefits in the Context of EU Cooperation within its Neighbours: An overview”, CASE Network Studies & Analyses, n° 387/2009, p. 36. Disponible en: http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/25197237_sa387_0.pdf [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

⁷³ BOONSTRA, J., and SHAPOVALOVA, N., “The EU’s Eastern Partnership: One year Backwards”, p. 11.

⁷⁴ KRATOCHVÍL, P., “Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership”, Institute of International Relations in Prague, Policy Paper, January 2010, p.4. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=123963> [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

⁷⁵ FRIDE, “The Future of the Eastern Partnership: Challenges and Opportunities”, p. 4.

⁷⁶ *Ib.*

⁷⁷ KRATOCHVÍL, P., *loc. cit.*, p. 5.

Respecto al planteamiento global de la AO, el hecho de introducir una diferenciación específica para la Vecindad Oriental ha sido bien recibido, aunque ha servido a los Estados AO como *justificación* para pedir una mayor diferenciación entre ellos.⁷⁸ Por un lado, la diferenciación respecto al Mediterráneo ha permitido hacer una suerte de *tabula rasa* y ofrecer a los seis socios de la Vecindad Oriental la posibilidad de firmar un AA. Aunque en un principio este hecho hizo pensar que los Estados más avanzados (léase Ucrania) rebajarían su compromiso con el acercamiento al perder su condición de líderes del espacio post-soviético,⁷⁹ una vez más, la firma de los AA puede devolverles esa posición. En el plano interno esta diferenciación también debe ser efectiva, pues el hecho de que la implementación de algunos Estados pueda ralentizar la de otros pondría en peligro toda la efectividad de la AO hasta convertirla en un simple foro de comunicación entre países. La idea de la diferenciación se ve además reforzada por el hecho de que la AO no tiene como destinataria una única región, sino que agrupa bajo un mismo paraguas a Estados de Europa Oriental y del Cáucaso Sur. Este hecho quizá explique por qué la AO sigue centrada en una convergencia en materia normativa y deje al margen cuestiones de seguridad que le permitan afrontar conflictos regionales como el de Transnistria o el de Nagorno Karabaj.⁸⁰ En este ámbito, solo se puede esperar a ver cómo afronta la UE el conflicto en el Este de Ucrania en el recién estrenado marco del AA.

En el plano operacional, y aunque ya se ha mencionado la necesidad de contraer un compromiso decidido en materia presupuestaria, no puede dejarse de lado el hecho de que la AO debe convivir además con otros proyectos de cooperación regional como la Sinergia del Mar Negro, y dado que la interacción entre ambas no está del todo clara, debe evitarse que ambos proyectos entren en una competición por los recursos comunitarios, esto podrá conseguirse a través de un proceso presupuestario claro y que venga definido en las prioridades de las vertientes multilateral y bilateral.⁸¹

En cuanto a la vertiente multilateral, resulta evidente que la nueva organización sistemática, tal y como se describe en los documentos oficiales, parece a priori un camino lógico y necesario para facilitar la aproximación regulatoria de los socios, si bien es cierto que en el plano práctico dicha multilateralidad no resulta tan clara. En el caso concreto de

⁷⁸ WOLCZUK. K., “Perceptions of, and attitudes towards, the Eastern Partnership amongst the Partner Countries’ Political Elites”, *Eastern Partnership Review*, nº 5, December 2011, p. 7.

⁷⁹ *Ib.*

⁸⁰ *Ib.* p. 5.

⁸¹ *Ib.*

la Plataforma nº 1 (*buena gobernanza*), su propio ámbito de actuación implica que las reformas en el sistema judicial y la administración pública deban afrontarse en el plano interno de cada Estado, quedando esta plataforma más como un foro de comunicación y transvase de información. Esta situación es menos clara en las demás plataformas, que sí abordan cuestiones tendentes a la multilateralidad (seguridad energética, contactos entre personas...).⁸²

Respecto a las *flagship initiatives*, a excepción de ciertas cuestiones de solapamiento (medio ambiente y eficiencia energética, por ejemplo), el planteamiento es igualmente positivo pero la implementación adolece de ciertas limitaciones. Algunas de ellas se benefician de una implicación y de un compromiso presupuestario que les otorga un gran potencial (como el control integrado de fronteras o PYMES), mientras que otras han recibido un presupuesto exiguo (6 millones de euros para la prevención de desastres naturales) o nunca han llegado a ponerse en marcha, como es el caso de la diversificación energética y el corredor energético del sur.⁸³

Por último, respecto al papel del FSC, la voluntad de hacer partícipe a este sector en la implementación y desarrollo de la AO supone un paso a favor de la buena gobernanza y de la implicación de la sociedad en el proceso de integración. Sin embargo, la sociedad civil de los socios es aún débil y las ONG deben afrontar grandes dificultades en todo lo relativo a su financiación. Teniendo esto en cuenta, aunque la realización plena de los objetivos del FSC pueda enmarcarse en el largo plazo, aumentar el protagonismo de la sociedad civil para que sea tenida en cuenta en las esferas gubernamentales debe ser un elemento esencial en la implementación de este proyecto.⁸⁴

A lo largo de este capítulo hemos visto como nuestro corredor solitario ha ido moldeando su actitud hacia la Vecindad Oriental a través de sucesivas reformas. La especificidad hacia esta zona geográfica que tanto se demandaba desde las primeras críticas a la PEV parece haber evolucionado positivamente a través de la AO. Sin embargo, si al principio de este capítulo hacíamos referencia a la necesidad de compromiso por parte de

⁸² KRATOCHVÍL, P., *loc. cit.*, p. 6.

⁸³ *Ib.*, p. 6.

⁸⁴ *Ib.*, p. 5.

la UE, esta exigencia debe mantenerse en los años sucesivos, pues solo mediante un esfuerzo decidido podrá exportarse un *acervo* complejo y difícil de adquirir que además cuenta con el hándicap de no ofrecer una adhesión plena tras haber cruzado la línea de meta. Teniendo en cuenta que la AO fue apadrinada por ciertos Estados miembros muy concretos, está por ver si las sucesivas Presidencias del Consejo mantendrán este compromiso de cara a los años venideros.

UCRANIA

RETRATO DEL ARTISTA ADOLESCENTE

*It pained him that he did not know well what politics meant
and that he did not know where the universe ended.
He felt small and weak.*

En esta novela asistimos al proceso de desarrollo vital de un joven a través de su transición desde la niñez a la vida adulta. El nombre del protagonista, Stephen Dedalus, establece una clara referencia a Dédalo, arquitecto de la mitología griega, y puede servirnos para enfatizar la idea de que las reformas democráticas en Ucrania, si bien deben contar con el apoyo de la UE en el marco de la PEV/AO, no podrán hacerse efectivas sin la voluntad decidida de la sociedad y de las instituciones ucranianas.⁸⁵ Desde este punto de vista podemos considerar que Ucrania debe ser el arquitecto de su propio destino. Pero las analogías entre esta novela y el proceso de *formación vital* de Ucrania van mucho más allá, pues cuando el joven Dedalus, en plena pubertad, descubre ciertos placeres carnales, se enfrenta a la contradicción de seguir su voluntad y sus inclinaciones o acatar la norma tradicional y las presiones que le vienen impuestas por los sacerdotes de la escuela católica a la que asiste, que toman forma a través de un discurso amenazante y tremendista. En este sentido, la actitud de Ucrania respecto a su acercamiento o no a la UE puede considerarse tan ambigua como la del joven protagonista de la novela, especialmente con la llegada al poder en 2010 del Partido de las Regiones. A partir de ese momento el depuesto Presidente Yanukóvich siguió una dinámica ciertamente equívoca que se movió entre la negociación del AA y su correspondiente DCFTA y la actitud filo rusa de su partido y de gran parte de sus votantes.⁸⁶ Esta situación llegaría a su máxima expresión con el *fiasco* de Vilna, donde Yanukóvich dio marcha atrás a la firma del AA debido en gran medida a las presiones de Rusia. El hecho de rechazar esa voluntad de integración europea manifestada por gran parte

⁸⁵ SEKAREV, A., “The Third Republic: Ukraine struggles its way through Europe”, *Eastern Partnership Review*, nº 17, April 2014, p. 2.

⁸⁶ Esta actitud tan ambigua ha sido descrita por Michael Emerson con una gran claridad, por lo que recomendamos ver: EMERSON, M., “After the Vilnius Fiasco: Who is to blame? What is to be done?”, CEPS Essay, nº 8, 21 January 2014, p. 8.

de la población y ceder a la coacción Rusa parece una clara analogía de la actitud indecisa del joven Stephen, personificado en una Ucrania vacilante que cede ante la retórica amenazante del *tonsurado* Putin.

Una vez establecidas las diversas analogías entre esta novela y la evolución de Ucrania en el marco de la PEV/AO, parece que lo más lógico será articular la estructura de este capítulo como un reflejo de la disposición de la propia obra literaria. Toda novela de desarrollo vital, o *Bildungsroman*, sigue un desarrollo en tres etapas, la primera de ellas (*Jugendlehere*) se centra en el aprendizaje de juventud y nos servirá para analizar las particularidades de la sociedad y de la estructura institucional de Ucrania como Estado post-soviético. La segunda etapa se centra en los años de peregrinación (*Wanderjahre*), y en ella analizaremos el efecto de la PEV sobre Ucrania a través de los Planes de Acción. La última etapa, el perfeccionamiento (*Läuterung*), nos servirá de base para analizar las implicaciones del nuevo AA y su DCFTA, que como es evidente supondrá el marco para la cooperación entre Ucrania y la UE en los años venideros.

2.1- JUGENDLEHERE: UCRANIA COMO ESTADO SOBERANO

El derrumbamiento de la Unión Soviética trajo consigo un cambio radical en el equilibrio geopolítico mundial y permitió acceder a la independencia a una miríada de Estados europeos que, con una UE en pleno proceso de desarrollo, pasaron a convertirse en miembros potenciales de esta organización. Durante la década de los noventa todos estos Estados se enfrentaron al desafío de definir su propia identidad soberana a través de la transición hacia una economía de mercado y de la transformación de sus estructuras políticas y sociales. Sin embargo, este denominador común no debe hacernos caer en el error de pensar que dicha transformación ha sido un proceso homogéneo en todos los Estados post-soviéticos. En el caso concreto de Ucrania, esta búsqueda de identidad debe afrontar una serie de dificultades que han determinado la relación de este Estado con la UE y la implementación de los diferentes programas de cooperación que hemos analizado en el primer capítulo.

La primera cuestión que debe abordarse es de índole geopolítica, pues la Ucrania moderna constituye una *periferia compartida* entre Europa y Rusia.⁸⁷ De acuerdo con esta visión, cualquier conflicto de intereses entre estos dos actores pondrá en peligro la soberanía y la integridad territorial ucraniana,⁸⁸ como efectivamente ha ocurrido en el caso de Crimea y los enfrentamientos entre fuerzas ucranianas y separatistas prorrusos en el este y sur del país. Las implicaciones geopolíticas van aún más allá si tenemos en cuenta que, aunque es evidente que Ucrania pertenece a la Europa geográfica, no resulta tan claro que pueda considerarse parte de la Europa *política*. Durante la década de los noventa la fuerza motriz de las reformas económicas y democráticas de los Estados post-soviéticos de la región báltica fueron diversos actores occidentales como la UE, OTAN o Estados Unidos, mientras que la influencia sobre Ucrania corrió a cargo de Rusia y tuvo más bien el efecto contrario.⁸⁹ Esta influencia de la nueva Rusia no ha hecho sino acentuar el papel de Ucrania como zona tampón o *buffer zone*,⁹⁰ y puede además considerarse en gran medida la responsable de la dicotomía Oriente-Occidente que sigue dominando la política interior y exterior ucraniana. En este sentido no debemos olvidar que Rusia ha invertido tiempo y recursos en una estrategia de *soft power* destinada a enfatizar las diferencias *civilizacionales* entre Europa y el *russiky mir*, o «mundo ruso».⁹¹

En lo relativo al desarrollo del Estado ucraniano, la herencia soviética de su sistema político y civil supone el segundo gran obstáculo para la implementación de la PEV/AO. A diferencia de otros Estados con un pasado similar, la élite política ucraniana puede definirse más como post-soviética que como anti-soviética.⁹² Cuando en los Estados bálticos y de Europa Central la caída de la URSS trajo consigo el renacimiento de una clase media basada en los principios de la iniciativa privada y el *retorno* a Europa, que con los años permitirían la aparición de una élite política y administrativa competente, en Ucrania este mismo sector de la sociedad heredó gran parte de las deficiencias de la *nomenklatura*

⁸⁷ PEREPELYTSIA, G., “Ukraine’s Civilizational Choice”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 49-69, p. 49. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=168480&lng=en> [Consultado por última vez el 5 de julio de 2014].

⁸⁸ Aunque tras la reciente firma del AA se ha reforzado la retórica de que la asociación con Ucrania no debe plantearse como una negociación de suma cero entre Rusia y la UE, una interpretación más pragmática de las acciones llevadas a cabo por Rusia (especialmente en lo relativo a las presiones económicas ejercidas sobre Ucrania) hace pensar que durante mucho tiempo ese ha sido precisamente el enfoque dado a la cuestión ucraniana.

⁸⁹ PEREPELYTSIA, G., *loc. cit.*, p. 50.

⁹⁰ *Ib.*, p. 49.

⁹¹ SHERR, J., “Ukraine and Europe: Surmounting an Impasse”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 19-29, p. 19.

⁹² *Ib.*, p. 22.

soviética. Por otro lado, sería injusto no reconocer los avances en el desarrollo de una cultura liberal producidos principalmente gracias a la Revolución Naranja, aunque el hecho de que ésta fuera finalmente enterrada por el régimen de Yanukóvich (desde su exigua libertad de prensa hasta las deficiencias en el sistema judicial evidenciadas con el caso Timoshenko), parece más bien la confirmación de esta incompetencia institucional y administrativa.⁹³ En este sentido, el último levantamiento popular del *Euromaidán* debe verse, en mi opinión, con cierta esperanza, pues a diferencia de la Revolución Naranja este nuevo movimiento, que aglutinó a grupos sociales muy diversos,⁹⁴ puede considerarse como el rechazo popular a una administración corrupta e incapaz de interpretar y representar el interés público.⁹⁵ En este sentido aún parece demasiado pronto para valorar si el nuevo gobierno de Poroshenko, salido de las elecciones de mayo de 2014, permitirá el cambio efectivo de una élite política lastrada por la herencia soviética.

El tercer escollo al que se enfrenta Ucrania es un sistema económico y una cultura empresarial que distan mucho de la normativa europea.⁹⁶ La caída de la URSS supuso una transferencia de poder desde la antigua *nomenklatura* comunista a una élite económica que actualmente ejerce el control *de facto* de los recursos ucranianos (así como del tránsito del gas ruso hacia la UE). Este hecho ha provocado la aparición de «estructuras en la sombra»⁹⁷ con una gran influencia sobre los sistemas de poder ucranianos, y que no han hecho sino reforzar la idea de que la estructura estatal es incapaz de satisfacer el interés público. A estas deficiencias debe sumarse además la *personificación* institucional producida bajo el régimen de Yanukóvich, cuyo nepotismo ha hecho que diversas instituciones clave (desde el Servicio Tributario a la Fiscalía) pasaran a moverse por los intereses económicos de la élite que controla los recursos.⁹⁸ Solo de este modo puede explicarse el interés europeo de unas instituciones ucranianas que resultan incapaces de atender las demandas de la sociedad, pues si bien esta misma sociedad sí ha manifestado desde hace años sus inclinaciones europeas, la clase política solo lo ha hecho desde una perspectiva materialista. En otras palabras, cuando las élites ucranianas han visto el beneficio potencial de la

⁹³ Asimismo debe señalarse que fueron estas cuestiones, principalmente las deficiencias en el Estado de Derecho evidenciadas con la condena de Yulia Timshenko, las que llevaron a la UE a congelar la negociación del AA con Ucrania en la 15ª Cumbre UE-Ucrania de diciembre de 2011.

⁹⁴ SNYDER, T., “Fascism, Russia, and Ukraine”, *The New York Review of Books*, 20.03.2014. Disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/fascism-russia-and-ukraine/> [Consultado por última vez el 6 de julio de 2014].

⁹⁵ SEKAREV, A., *loc. cit.*, p. 4.

⁹⁶ SHERR, J., *loc. cit.*, p. 23.

⁹⁷ *Ib.*

⁹⁸ *Ib.*, p. 25.

inyección de capital proveniente de Europa, entonces sí han buscado ese acercamiento. El hecho de que esa voluntad haya coincidido con el interés público podría considerarse casi una casualidad.

Sin embargo el panorama puede no ser tan oscuro como parece, pues es evidente que Ucrania no es un mundo aislado,⁹⁹ y el desarrollo de nuevas generaciones con una formación universitaria adecuada (gracias en gran medida a la Plataforma nº 4 de la vertiente bilateral AO),¹⁰⁰ la tímida aparición de iniciativas empresariales basadas en los estándares europeos y el desarrollo progresivo de una sociedad civil consciente de las limitaciones de su propio Estado, hacen pensar que el acercamiento político hacia la UE y el cambio democrático, económico e institucional propuesto por ésta no solo sea posible sino que además ya se está produciendo, y el propio *Euromaidán* (incluidas las recientes elecciones del mes de mayo) es una muestra de ello.

2.2- WANDERJAHRE: LA PEV/AO EN UCRANIA

Dada la complejidad y la trayectoria tan dilatada de las diferentes políticas desarrolladas en el seno de la UE con respecto a Ucrania, en aras de una mayor simplicidad articularemos esta sección siguiendo lo expuesto en el primer capítulo de este trabajo. Como ya se ha mencionado, el primer intento de acercamiento de la UE con respecto a Ucrania se produjo con el AAC de 1998, y a pesar de que las limitaciones de este acuerdo pronto provocaron el desarrollo de un enfoque más selectivo a través de la PEV, el AAC debe ser valorado positivamente en la medida en que supuso el comienzo de un diálogo bilateral en diversos sectores (político, económico, comercial e incluso humanitario). Al mismo tiempo, también introdujo en este diálogo las regulaciones comerciales basadas en los principios del GATT/OMC y el establecimiento de una serie de prioridades en cuanto a normativa y estándares europeos que debían ser cumplidos por los principales sectores de la economía ucraniana.¹⁰¹

El siguiente paso al que hemos hecho referencia en el primer capítulo es el desarrollo de la PEV y sus Planes de Acción. En este ámbito, parece que lo más lógico será centrarse

⁹⁹ *Ib.*, p. 24.

¹⁰⁰ Ver Anexo I.

¹⁰¹ DULEBA, A., BENČ, V. and BILČÍK, V., “Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine”, Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2012, p. 10. Disponible en: <http://www.sfpa.sk/dokumenty/publikacie/372> [Consultado por última vez el 6 de julio de 2014].

en el análisis del último Plan de Acción desarrollado entre Ucrania y la UE, y especialmente en la evaluación de la implementación del mismo durante el año 2013. El Plan de Acción (o *Association Agenda*)¹⁰² establece una serie de prioridades que tienen mucho que ver con las deficiencias administrativas, políticas y económicas que hemos mencionado en el apartado anterior. La primera parte del documento se centra en el diálogo político, señalando la necesidad de reforzar la estabilidad e independencia de las instituciones garantes de la democracia y del Estado de Derecho a través de un proceso de reforma constitucional que sea transparente y acorde con las recomendaciones de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. También se señala la importancia de un sistema judicial independiente (las deficiencias en este ámbito son de sobra conocidas debido, entre otros, al caso Timoshenko), así como de garantizar las libertades fundamentales (con un énfasis especial en la libertad de prensa). En el apartado de cooperación en asuntos de Justicia, Libertad y Seguridad se abordan cuestiones como la protección de datos, la lucha contra la inmigración ilegal o el diálogo sobre la liberalización de visados. Por último, respecto a las disposiciones relativas al comercio, el documento señala que ambas partes deben continuar con la cooperación destinada a la implementación del AA a través de ámbitos de actuación tales como regulaciones técnicas, medidas fitosanitarias, comercio de servicios, movimientos de capital y pagos o compras públicas.¹⁰³

En lo referente a la implementación de este Plan de Acción, el documento de trabajo elaborado por la Comisión presenta un panorama con luces y sombras.¹⁰⁴ Como aspectos positivos, el texto menciona la lucha contra la corrupción a través de los cambios introducidos en el Código Penal, la cooperación en PCSD y la regulación sanitaria y fitosanitaria. Además se señala un incremento positivo en el comercio bilateral, que con un total de 38,4 miles de millones de euros para el periodo evaluado, ha convertido a la UE en el mayor socio comercial de Ucrania (con un 34% de su volumen de comercio). Como aspectos en los que se debe mejorar destacan la libertad de prensa, la reforma de las autoridades policiales (principalmente la rendición de cuentas) y la reforma del sistema

¹⁰² EU-Ukraine Cooperation Council, “EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement”, Luxembourg, 24 June 2013. Disponible en: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf [Consultado por última vez el 6 de julio de 2014].

¹⁰³ Para una visión general y más detallada de este documento, consultar el Anexo IV.

¹⁰⁴ European Commission, *Implementation of the European neighbourhood Policy in Ukraine – Progress in 2013 and recommendations for action*, SWD(2014) 96 final (Brussels, 27.3.2014). Disponible en: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/country-reports/ukraine_en.pdf [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].

judicial, aunque señala que en este campo se han producido ciertos avances, éstos han sido principalmente a través de un diálogo informal UE-Ucrania sobre reforma judicial, y por lo tanto de momento son bastante tímidos. En materia de reforma de la administración pública, los avances son lentos y requieren el apoyo presupuestario necesario para desarrollar un funcionariado competente. Por último, en materia de libre circulación de bienes y acercamiento de regulaciones técnicas, el documento pone de manifiesto un avance moderado, confiando en que el DCFTA permita una mejora del marco para las relaciones comerciales UE-Ucrania.

2.2.1- VALORACIÓN

Para terminar con este panorama de la PEV en Ucrania debe señalarse que, a la luz de una lectura en profundidad del Plan de Acción que acabamos de presentar, parece que la realización concreta de la PEV en este Estado adolece de las mismas limitaciones que se han mencionado en la descripción general de esta política presentada en el primer capítulo. Los objetivos planteados resultan difusos y no se presenta un marco claro para la evaluación de los mismos, lo que puede explicar en gran medida las deficiencias señaladas en el informe sobre su implementación.

Respecto a la AO, y puesto que dedicaremos el último apartado de este capítulo al análisis del AA con Ucrania (que puede considerarse la realización más concreta de la vertiente bilateral este proyecto), a continuación haremos referencia a su vertiente multilateral. En este sentido debe señalarse que los diversos informes presentados por organismos independientes ponen de manifiesto que esta vertiente no está teniendo ni la visibilidad ni el efecto deseado.¹⁰⁵ Aunque la puesta en marcha de los marcos institucional y operacional previstos se ha hecho efectiva, y la asistencia técnica y financiera también se ha producido, la realidad muestra que las propuestas de las plataformas multilaterales no son tenidas en cuenta por los gobiernos de los propios Estados. Por citar un ejemplo, los informes sobre la administración pública en Ucrania, uno de los principales elementos a reformar, arrojan un saldo bastante moderado.¹⁰⁶ El FSO, otra de las principales novedades,

¹⁰⁵ DULEBA, A., BENÎ, V. and BILÎK, V., *op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁶ Ver: SEKAREV, A. (ed.), “Public Administration in EU Eastern Partners: Comparative Report 2013”, *Eastern Partnership Review*, nº 14, November 2013. Disponible en: <http://eceap.eu/portfolio-items/comparative-report-2013-public-administration-in-eu-eastern-partners/> [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].

también está teniendo un éxito bastante modesto, y después cinco años de existencia se enfrenta al desafío de pasar de ser un simple evento anual a convertirse en una herramienta permanente capaz de fomentar una integración regional con perspectiva europea entre los seis Estados que lo componen.¹⁰⁷

A la luz de estos datos puede concluirse que el efecto de la vertiente multilateral de la AO está siendo más lento de lo que se esperaba, aunque igualmente hay que reconocer que el lanzamiento de este proyecto ha tenido el infortunio de coincidir en el tiempo con una crisis financiera que ha obligado a la UE a centrarse en otras prioridades. Sea como fuere, una evaluación global de la AO y su influencia en Ucrania no podrá considerarse completa sin un análisis detallado de su principal elemento, el AA.

2.3- LÄUTERUNG: AA Y DCFTA

La última fase de este proceso de formación vital ha comenzado con la firma y próxima implementación del AA entre Ucrania y la UE.¹⁰⁸ Esta etapa puede considerarse como el periodo de perfeccionamiento con el que culmina toda novela de formación en la medida en que supone un nuevo paso para las relaciones entre ambos actores. El AA, como se ha mencionado en el primer capítulo, establece por fin una relación contractual destinada a fortalecer la asociación política y la integración económica.¹⁰⁹ Está destinado además a proporcionar un nuevo marco legal que sustituya al desarrollado a partir del AAC. Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, la visión de los diferentes servicios de la Comisión es que este nuevo acuerdo conseguirá acelerar las reformas políticas y administrativas que debe acometer Ucrania con vistas, no solo a la mencionada asociación política, sino también a la integración económica prevista en el DCFTA. Por esta razón puede considerarse además como una hoja de ruta cuya finalidad es establecer un programa comprehensivo encaminado a aproximar las legislaciones de sectores clave.¹¹⁰ Como era de esperar, la cuestión de la adhesión continúa fuera de la agenda, pues la perspectiva de

¹⁰⁷ KOSTANYAN, H., “The Civil Society Forum of the Eastern Partnership Four Years on: Progress, challenges and prospects”, CEPS, Special Report, January 2014, p. 21.

¹⁰⁸ A la espera de su publicación en el Diario Oficial, el texto completo del AA puede consultarse en la página web del SEAE: http://eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm [Consultado por última vez el 8 de julio de 2014].

¹⁰⁹ European External Action Service, *Guide to the Association Agreement*, p. 2. Disponible en: http://eeas.europa.eu/images/top_stories/140912_eu-ukraine-association-agreement-quick_guide.pdf [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].

¹¹⁰ *Ib.*, p. 4.

un acuerdo tan ambicioso es establecer una relación política y económica que, según la opinión de algunos autores, con el tiempo debería acabar pareciéndose a la existente entre la UE y los miembros del EEE.¹¹¹ Ciertamente esta idea resulta coherente con la retórica de «todo excepto las instituciones» que se ha convertido en una de las máximas de la PEV.¹¹²

El AA se articula en torno a una serie de elementos clave que en su gran mayoría ya se recogían en el Plan de Acción: valores comunes, democracia, Estado de Derecho, respeto a las libertades fundamentales, economía de mercado, cooperación en justicia, libertad y seguridad (a través del Plan de Acción para la Liberalización de Visados)... Sin embargo el valor añadido del AA radica por un lado es su naturaleza vinculante, y por otro en una cooperación sectorial mucho más estrecha a través de 28 ámbitos clave (transporte, protección ambiental, PYMES, tecnología de la información, protección del consumidor, salud pública...).

Por otra parte, el Título IV del AA hace referencia cuestiones de comercio y asuntos comerciales, en este ámbito se presenta el desarrollo de una zona de libre comercio (DCFTA) cuyo objetivo es establecer un marco para la modernización de las relaciones comerciales a través de la apertura de nuevos mercados, la reducción progresiva de aranceles y cuotas y la armonización de normas y regulaciones comerciales. La finalidad última de estas reformas es el acercamiento de Ucrania al *acquis communautaire* en materia de comercio, de hecho, la implementación total del DCFTA supondría la armonización del 95% del acervo comunitario.¹¹³

El DCFTA, que como se puede prever es un documento técnico muy complejo que ocupa más de 300 páginas, se divide en quince capítulos, catorce anexos y tres protocolos. El primero de estos capítulos se refiere al acceso al mercado de bienes, en el que se prevé una reducción de los derechos de aduanas entre Ucrania y la UE de 99.1% y 98.1% respectivamente. Esto supondrá un ahorro anual para los exportadores ucranianos de 487 millones de euros, mientras que las exportaciones de la UE se beneficiarán de una reducción de 391 millones. Por otro lado, como viene siendo habitual en este tipo de acuerdos (aunque el DCFTA sea el más avanzado hasta la fecha), se prevén procesos de

¹¹¹ DULEBA, A., “Ukraine and Europe: Transforming the Eastern Partnership”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 29-39, p. 31.

¹¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *informe anual 2004 sobre la Política de Desarrollo y la ayuda exterior de la Comunidad Europea*, COM(2004) 536 final (Bruselas, 29.07.2004).

¹¹³ DULEBA, A., BENČ, V., and BILČÍK, V., *loc. cit.*, p. 9.

transición más largos para la reducción de aranceles en productos especialmente sensibles para la economía ucraniana. En lo relativo a las barreras no arancelarias (Capítulo 3), el DCFTA prevé que ambas partes refuercen su compromiso con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio firmado en el marco de la OMC. Además buscará un acercamiento progresivo a los estándares de la UE en lo relativo a regulaciones técnicas con el fin de reducir las barreras no arancelarias. Con esta finalidad se prevé la negociación y firma de un Acuerdo sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales similar al existente entre la UE e Israel. Por otro lado, la armonización y el reconocimiento mutuo de normas técnicas no solo se aplicará a la industria, pues en el sector agroalimentario también se prevé una reducción de barreras técnicas hasta casi el 50% de las existentes en 2004.

En lo relativo a la libertad de establecimiento y a la prestación de servicios (Capítulo 6), a diferencia de otros acuerdos de libre comercio, el DCFTA prevé la libertad de establecimiento tanto para servicios como para sectores diferentes a los servicios, toda vez que Ucrania haya implementado el acervo comunitario en los sectores en cuestión. Respecto a la propiedad intelectual (Capítulo 9), el DCFTA contempla disposiciones destinadas a reforzar y actualizar el Acuerdo ADPIC firmado en el marco OMC, e incluye una sección dedicada a la implementación de cuestiones de propiedad intelectual en base a la normativa interna de la UE.

Por último, para completar esta visión general del DCFTA debemos hacer referencia a las disposiciones sobre resolución de disputas y sobre el mecanismo de mediación (Capítulos 14 y 15). En cuanto al primero de ellos, se prevé un mecanismo de resolución de conflictos similar al de la OMC aunque con un procedimiento más rápido. En caso de conflicto entre ambas partes, si el procedimiento de consultas resulta infructuoso podrá recurrirse a un panel de arbitraje compuesto por tres expertos elegidos por las partes o seleccionados de una lista acordada previamente. Este panel emitirá un dictamen vinculante antes de 120 días, la parte que haya incurrido en el incumplimiento dispondrá entonces de un periodo razonable para ponerle remedio, y en caso contrario la parte demandante podrá imponer sanciones proporcionadas. En los casos de disputas urgentes, especialmente en cuestiones energéticas, se prevén periodos reducidos.

Respecto al mecanismo de mediación, su finalidad no es determinar la legalidad de una medida determinada (pues esto corresponde al mecanismo de resolución de disputas),

sino encontrar una solución rápida ante medidas que supongan problemas de acceso al mercado. En este caso las partes elegirán de forma conjunta a un mediador, que propondrá una solución no vinculante antes de 60 días. En caso de que esta propuesta sea rechazada podrá recurrirse al mecanismo previsto en el Capítulo 14.

Finalmente, en lo relativo al marco institucional, se prevé el desarrollo de un contexto institucional que incluirá las Cumbres Anuales Ucrania-UE, un Consejo de Asociación (reuniones a nivel ministerial) con capacidad para adoptar decisiones vinculantes y una Comisión de Asociación que asistirá a este último. Además, como herencia del marco institucional creado con el antiguo AAC, se contempla una Comisión Parlamentaria de Asociación que podrá hacer recomendaciones al Consejo. Por último, el énfasis que la AO ha puesto en la sociedad civil se traduce en este ámbito en la creación de una Plataforma de la Sociedad Civil compuesta por miembros del CES y representantes de la sociedad civil ucraniana.¹¹⁴

2.3.1- VALORACIÓN Y ESTIMACIÓN

Lo primero que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el AA/DCFTA es que este nuevo marco de cooperación no solo contempla cuestiones comerciales, sino que para la implementación de éstas se requieren profundas reformas normativas y estructurales. Dada la enorme diferencia entre el marco propuesto por la UE (es decir, el acervo comunitario) y la realidad política, social y administrativa de Ucrania,¹¹⁵ parece lógico pensar que el AA y sobre todo el DCFTA resulten dos objetivos complejos y difícilmente alcanzables en el medio plazo. Desde este punto de vista la mayor dificultad a la que se enfrentan estos acuerdos es la capacidad de Ucrania para absorberlos.¹¹⁶

¹¹⁴ El objetivo de estos últimos párrafos es presentar una visión general del DCFTA, para un análisis en profundidad recomendamos acudir al texto original cuyo enlace se encuentra en la nota al pie nº 107, y especialmente a la guía sobre el DCFTA publicada por la Comisión Europea, de la que se han extraído los datos presentados en este apartado. Ver: European Commission, *EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area - Reading Guide*. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf [Consultado por última vez el 8 de julio de 2014].

¹¹⁵ WOLCZUK, K., “Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story”, European Policy Centre, Policy Brief, 23 April 2014, p. 5. Disponible en: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4360_ukraine_and_the_eu.pdf [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].

¹¹⁶ DULEBA, A., BENÎ, V., and BILÎK, V., *loc. cit.*, p. 73.

La plena implementación se contempla, por tanto, como un objetivo a largo plazo, sin embargo las reformas administrativas y normativas requieren esfuerzos que deben hacerse en el corto, y esto, como ya mencionamos en la valoración de la AO del primer capítulo, supone el segundo gran escollo de esta política. La convergencia con el marco normativo de la UE requerirá un coste prohibitivo para los organismos estatales ucranianos, pero lo que resulta aún peor, también impondrá una gran presión sobre los actores no gubernamentales (empresas y negocios privados). Las estimaciones indican que alrededor de la mitad de los costes de la convergencia que debieron soportar los Estados de la ampliación 2004 recayeron sobre actores no estatales que debieron ajustarse a la nueva normativa.¹¹⁷ La gran diferencia con éstos, evidentemente, es que la adhesión no espera al final del camino.

El problema que supone esta diferencia entre unos costes tan elevados a corto plazo y la ausencia de unos beneficios tangibles que solo llegaran en el medio y largo, solo podrá afrontarse a través de un proceso de implementación secuenciado y selectivo que establezca una condicionalidad más inmediata. En este sentido, y teniendo en cuenta que el AA ofrece una cooperación intersectorial muy amplia (28 sectores), un modo de afrontar este escollo podría ser el planteamiento de acuerdos sectoriales concretos.¹¹⁸ Según esta idea, si Ucrania implementara el acervo en uno o varios sectores determinados, podría beneficiarse a corto plazo de la participación en el Mercado Interior en esos ámbitos concretos a través de acuerdos sectoriales.

Por último, debe señalarse que la naturaleza técnica y compleja de estos acuerdos implica que su negociación e implementación requiera un conocimiento profundo del acervo comunitario por parte del funcionariado ucraniano, que como hemos comprobado adolece de ciertas carencias. No deja de llamar la atención que, a pesar de las enormes implicaciones que el AA tendrá sobre Ucrania (tanto institucionales como económicas), muchos funcionarios públicos desconozcan o no alcancen a comprender lo que este acuerdo requiere de sus ministerios.¹¹⁹ En esta cuestión debe mencionarse que la UE también tiene su parte de culpa, pues aunque la página web del SEAE ofrece información suficiente como para formarse una idea general de lo que suponen el AA y el DCFTA,¹²⁰ no está tan claro

¹¹⁷ WOLCZUK, K., “Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story”, p. 3.

¹¹⁸ DULEBA, A., *loc. cit.*, p. 38.

¹¹⁹ WOLCZUK, K., “Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story”, p. 3.

¹²⁰ Ver: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm [Consultado por última vez el 9 de julio de 2014].

que los documentos puestos a disposición del público resulten suficiente para el funcionariado ucraniano encargado de las cuestiones más técnicas. En lo referente al público en general, es cierto que la complejidad de estos acuerdos no facilita el debate público, en este sentido la información facilitada por el SEAE sí parece suficiente, aunque por parte de las autoridades ucranianas se echa de menos una campaña de información amplia que sea capaz de dar a conocer las implicaciones que conllevan estos acuerdos.

De todo lo expuesto en este capítulo parece desprenderse la idea de que, aunque el joven protagonista de esta novela parece haber alcanzado la madurez, el carácter que ha adquirido después de sus años de formación parece no coincidir con las esperanzas depositadas en él. Los acontecimientos ocurridos en Ucrania durante los últimos años (desde los problemas con la justicia selectiva bajo la presidencia de Yanukóvich a los propios levantamientos del *Euromaidán*) indican que las reformas propuestas desde la PEV/AO no han tenido, de momento, el efecto deseado. Sin embargo, antes de extraer conclusiones más concretas debemos dedicar un último capítulo a una cuestión que apenas hemos mencionado y que también ha jugado un papel decisivo, la cuestión rusa.

RUSIA

CUMBRES BORRASCOSAS

God won't have the satisfaction that I shall.

El protagonista de esta novela, Heathcliff, es un personaje autoritario, oscuro e indescifrable que a lo largo de varias generaciones ejerce una posición dominante sobre todo aquel que le rodea. La suya es una personalidad fuerte, autoritaria y casi vengativa que en ocasiones le lleva a tomar medidas drásticas con tal de hacer cumplir su voluntad y mantener su influencia sobre sus coetáneos, con quienes al mismo tiempo se ve obligado a convivir. En este sentido, la relación de Rusia con el espacio post-soviético y su actitud ante las diferentes políticas de la UE respecto a Europa Oriental, ha venido marcada por la idea que las élites políticas rusas tienen sobre cómo adquirir o reforzar un papel dominante en el panorama internacional. La política exterior de Rusia está enfocada en gran medida hacia los NEI, como han puesto de manifiesto los diferentes intentos de integración regional elaborados por Moscú (desde la Comunidad de Estados Independientes hasta la reciente Unión Aduanera Euroasiática), y por tanto, al igual que el protagonista de la novela, en ocasiones ha empleado medios no del todo lícitos para mantener su posición hegemónica dentro de lo que hemos definido como *periferia compartida*.¹²¹ Por otro lado es precisamente esta posición de Ucrania como vecino común la que implica que, al igual que en la novela, estos tres personajes estén obligados a *convivir* en un mismo espacio geopolítico, y lo que es más, si para la política exterior rusa los NEI son un elemento esencial, la PEV y la AO son igualmente un elemento definitorio de la política exterior de la UE, políticas que tienen como destinatarios los mismos Estados del ámbito post-soviético.¹²² Por último, la complejidad de estas relaciones se ve acentuada por el hecho de que Rusia es el mayor

¹²¹ Me refiero al modo en que Rusia ha empleado la baza del gas y el crudo, sus dos mayores recursos, como método de presión sobre la UE y especialmente sobre Ucrania. Ver: AHTONEN, A., “Russian belligerence and Europe’s energy security”, European Policy Centre Commentary, 19 March 2014, p. 1. Disponible en: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4278_russian_belligerence_and_eus_energy_security.pdf [Consultado por última vez el 9 de julio de 2014].

¹²² IZOTOV, A., “Russia and the EU’s Eastern Partnership in the Context of EU-Russia Relations”, *Eastern Partnership Review*, nº 15, December 2013, pp. 7-17, p. 8.

proveedor de energía de la UE, gran parte de cuyos Estados Miembros tienen una elevada dependencia tanto del gas como del crudo ruso.¹²³

Como se puede comprender fácilmente, las relaciones que Rusia mantiene con la UE por un lado y con Ucrania por otro, son una cuestión compleja y dilatada en el tiempo cuyo análisis requeriría una considerable cantidad de tiempo y espacio. Sin embargo, ningún estudio sobre la influencia de la PEV/AO en un Estado post-soviético podrá considerarse completo si pasa por alto el papel de Rusia y la percepción que ésta tiene de una política que afecta directamente a su *patio trasero*. Dispongámonos, pues, a conocer esta relación tormentosa.

3.1- RUSIA, LA UE Y SU POLÍTICA DE VECINDAD

Si en el capítulo anterior hemos mencionado la caída del bloque soviético como un punto de inflexión para numerosos Estados europeos en lo relativo a su relación con Occidente, resulta comprensible que este mismo hecho tuviera igualmente una enorme incidencia sobre la potencia que había controlado aquel mismo régimen. En el panorama internacional resultante de ese derrumbamiento, la nueva Federación Rusa se vio obligada a reforzar su papel dominante en Asia y Europa Oriental en un nuevo contexto. Esta situación es precisamente la que explica que desde la década de los noventa Rusia haya encabezado diversas iniciativas en pos de la integración económica del espacio post-soviético, con la finalidad implícita de mantener su posición de influencia sobre su vecindad.¹²⁴

Paralelamente a estos hechos, la Unión Europea lanzaba la PEV incluyendo una invitación a la propia Rusia, con la esperanza de que también se beneficiara de su potencial de reforma y modernización. El afán de la élite política rusa de enfatizar su papel dominante se tradujo entonces en una falta de interés en este ofrecimiento, pues Moscú argumentó que la importancia regional de Rusia y su relación estratégica con la UE justificaban un marco independiente para el diálogo.¹²⁵ Esta idea fue aceptada y desde entonces la relación UE-

¹²³ BLOCKMANS, S., “EU-Russia Relations through the Prism of the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, nº 13, 2008, pp. 167-187, p. 168.

¹²⁴ DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., “Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry”, Chatham House Briefing Paper, August 2012, p. 2. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185165> [Consultado por última vez el 9 de julio de 2014].

¹²⁵ STEWART, S., “EU Democracy Promotion in the Eastern neighbourhood: One Template, Multiple Approaches”, *European Foreign Affairs Review*, nº 16, 2011, pp. 607-621, p.608.

Rusia ha seguido un desarrollo independiente de la PEV.¹²⁶ Esta diferenciación ha provocado que muchos de los destinatarios de la PEV se hayan mostrado más permeables a la promoción democrática, reforma institucional y modernización económica que la propia Rusia. Además, el peso específico de la Federación Rusa en la política energética de muchos miembros de la UE ha supuesto que éstos hayan preferido abstenerse de incomodar a la élite política y económica con la implementación de ciertas reformas.¹²⁷

Por otro lado, la escasa implementación de este marco de cooperación diferenciado no ha impedido que Rusia haya hecho efectiva su transición a una economía de mercado en el plano del comercio multilateral, como se desprende de su adhesión a la OMC en 2012.¹²⁸ Sin embargo, antes incluso de su acceso al sistema multilateral de comercio, la UE había convertido a la Federación Rusa en un socio esencial para su propia política exterior mediante una dependencia casi *malsana* en el plano energético.¹²⁹ La UE-28 importa de Rusia el 58% de la energía que consume. La Federación Rusa es además el principal proveedor de crudo y de combustibles sólidos (35% y 26% respectivamente para la UE-27 en 2011), y de gas natural (30% para el mismo periodo). De entre los Estados Miembros, Alemania es el mayor importador en volumen total, mientras que para Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Bulgaria y Finlandia, hasta el 90% de su consumo anual de gas y crudo proviene de Rusia.¹³⁰ La escasa implementación de los planes de diversificación energética convierte además esta dependencia extrema en un instrumento de presión al servicio de la política exterior rusa.

En este contexto, la UE comenzó a ejercer su influencia en los Estados del ámbito post-soviético primero a través de los AAC y poco después mediante la PEV. Sin embargo, como ya hemos mencionado la PEV adolecía en su fase inicial de una verdadera capacidad de transformación e integración económica, principalmente por la naturaleza no vinculante de los Planes de Acción. Esta deficiencia permitió que Rusia no viera amenazada su hegemonía en la zona. Desde la perspectiva de Moscú, la implementación de la PEV requería un grado de armonización y de reformas que los Estados del ámbito post-soviético simplemente no podían alcanzar. Además, la vaguedad de los Planes de Acción los hacía

¹²⁶ Esta relación se ha articulado a través de los programas *Espacios Comunes*, acordados en la Cumbre UE-Rusia de San Petersburgo de Mayo de 2003, y del programa *Partnership for Modernisation*, acordado en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2010. Ver: http://eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm y http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/partnership_modernisation_facility/index_en.htm [Consultados por última vez el 9 de julio de 2014].

¹²⁷ *Ib.*, p.1.

¹²⁸ DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 4.

¹²⁹ AHTONEN, A., *op. cit.*, p. 1.

¹³⁰ *Ib.*

compatibles con los acuerdos multilaterales y bilaterales que ya había firmado en el marco de la CEI, y por lo tanto esta política no suponía ninguna amenaza para los intereses rusos en la zona.¹³¹

Sin embargo, lo que hemos mencionado como el valor añadido de la AO es precisamente lo que hizo que Rusia cambiara su actitud hacia la influencia de la UE en la vecindad compartida. El carácter vinculante de los AA firmados en el marco de la AO, la amplitud de los ámbitos cubiertos por éstos y la realidad de los (por el momento tres) futuros DCFTA, implica que la influencia normativa de la UE en el espacio post-soviético está alcanzando un nivel superior que, ahora sí, amenaza la posición dominante de Rusia. El cambio de estrategia por parte de la UE también ha hecho a Moscú cambiar el enfoque de su política exterior, relanzando la vía de la integración regional a través de la Unión Aduanera Euroasiática.

3.2- UNIÓN ADUANERA EUROASIÁTICA

El salto cualitativo de la UAE respecto a los acuerdos de libre comercio firmados con los NEI puede considerarse comparable al que AO ha supuesto respecto a la PEV. Los anteriores proyectos de integración post-soviética habían venido justificados por cuestiones culturales e históricas, sin embargo la UAE plantea un enfoque normativo con el potencial, al menos en teoría, de fomentar la modernización y la multilateralidad entre los signatarios a través de una armonización legislativa con las normas del comercio multilateral y de la OMC, y presentando además un marco muy similar al de la UE.¹³²

Aunque la UAE se basa, igual que la CEI, en una serie de acuerdos internacionales, su mayor capacidad operativa radica en que estos acuerdos están mejor definidos y se prevé su entrada en vigor al mismo tiempo para todos los signatarios. Por otro lado, y al igual que la AO, las decisiones de los cuerpos de la UAE son vinculantes. El mecanismo de resolución de disputas, que anteriormente suponía una de las mayores debilidades de la CEI, ha mejorado en el sentido de que las decisiones del Tribunal también se han hecho vinculantes para las partes. Estos avances ponen de manifiesto el desarrollo de un régimen más

¹³¹ DELCOUR, L. and WOLCZUK, K., “Eurasian economic integration: implications for the EU Eastern Partnership”, in DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., *Eurasian Economic Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, pp. 179 – 203, p. 190.

¹³² DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 4.

legalizado que, a pesar de sus limitaciones, parece tener una base lo suficientemente fuerte como para seguir adelante.¹³³

Por otra parte la UAE también se presenta con un claro afán expansivo, hecho que, en lo que atañe al objeto de estudio de este trabajo, ha convertido a Ucrania en el principal objetivo de este programa de integración regional. Existe la impresión de que ningún proyecto de integración post-soviética estará completo sin la presencia ucraniana. Ucrania es el tercer socio comercial de Rusia, y constituye un mercado de 46 millones de personas y una zona de paso del gas Ruso hacia Europa. Desde este punto de vista el interés económico es evidente, pero además debe tenerse en cuenta el interés *emocional* en Ucrania como cabeza visible del espacio post-soviético.¹³⁴

Estas ideas explican que a pesar de contar con Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán ya enmarcados en la UAE, Moscú haya iniciado una batalla con la UE por la hegemonía normativa en Ucrania. Además de los esfuerzos por ensalzar la identidad rusa de este Estado a los que ya hemos hecho referencia, la propuesta de Rusia contiene una serie de promesas con las que el Kremlin pretende contrarrestar la influencia normativa de la AO. La campaña desplegada por la élite política rusa no solo se ha basado en ensalzar las ventajas de una posible adhesión a la UAE, sino también en poner de manifiesto las debilidades de la AO. Respecto a lo primero, la retórica rusa defiende que los beneficios de la UAE supondrían un aumento del PIB ucraniano de 219 mil millones de dólares entre 2011 y 2030, garantizando el acceso de los productos ucranianos al mercado ruso. Sin embargo existen escasos estudios independientes que confirmen estas previsiones.¹³⁵ Estas cifras han permitido a Rusia presentar unos beneficios sustanciales para Ucrania en el corto plazo, frente al *largoplacismo* de la AO.¹³⁶ En el plano político, y según la perspectiva rusa, la asimetría de la AO (es decir, el *todo excepto instituciones*), se vería anulada en la UAE, pues en caso de adhesión Ucrania sí participaría en los cuerpos de gobierno.

La actitud combativa de Rusia en este plano no solo puede justificarse por el hecho de ver amenazada su hegemonía en la zona, sino también por la percepción de Moscú de que el DCFTA de Ucrania tendría diversas implicaciones negativas para la economía rusa, cuyo

¹³³ Para un análisis completo de la UAE, ver: DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K.

¹³⁴ SHUMYLO-TAPIOLA, O., “Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA and Customs Union”, Institut français des relations internationales, Russie Nei Reports n° 11, 2012, p. 20. Disponible en: <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7104> [Consultado por última vez el 10 de julio de 2014].

¹³⁵ DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 10 y nota 42.

¹³⁶ DELCOUR, L. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 193.

mercado podría verse invadido por los productos ucranianos desplazados por importaciones a Ucrania provenientes de la UE. Sin embargo existen pocos datos que confirmen que los flujos comerciales Ucrania-UE puedan tener un efecto negativo en el mercado ruso, todo lo más, el DCFTA abriría la totalidad del mercado europeo para las compañías rusas establecidas en Ucrania.¹³⁷

Por otro lado, Rusia no solo ha reaccionado a la AO con esta estrategia de *soft power* que, como hemos visto, no cuenta con una base demasiado sólida, sino que también ha radicalizado su actitud empleando su herramienta de presión más efectiva. En un ejercicio de planificación, Rusia ha dejado fuera del régimen multilateral de la UAE la cuestión energética, que continua negociándose en el plano bilateral. Esta decisión le permite mantener su mayor baza para influir sobre Estados concretos, tal y como ha hecho con Ucrania.¹³⁸

La combinación de las promesas de modernización y crecimiento económico, junto con la actitud coactiva de la cuestión del gas, han convertido la actitud de Rusia respecto a Ucrania en una política de *palos y zanahorias*,¹³⁹ y explican en gran medida el resultado de la Cumbre de Vilna y el rechazo del AA por parte de Yanukóvich. De acuerdo con los datos disponibles, el 41% de la población ucraniana se muestra a favor del acercamiento a la UE, frente al 38% que se decanta por la UAE. Las aspiraciones europeas se hacen más evidentes, como cabía esperar, en el oeste y el norte del país (72% y 54% respectivamente), pero en el sur y el este las cifras se reducen hasta el 17% y el 33%. Además el mundo urbano y el mundo rural muestran un apoyo similar al acercamiento a la UE (41% y 42%).¹⁴⁰ Viendo estas cifras, parece que la campaña rusa en favor de la UAE no ha tenido todo el efecto deseado por Moscú, desde luego no en lo relativo a la percepción de su potencial de reforma y crecimiento, aunque quizá sí haya tenido incidencia en términos de identidad y cercanía al *rusky mir*. Sea como fuere, estas cifras también explican el rechazo de Ucrania a formar parte de la UAE. En este sentido también parece claro que la decisión de paralizar la firma del AA en la Cumbre de noviembre de 2013 tuvo más que ver con el temor a las posibles

¹³⁷ *Ib.*

¹³⁸ Como parte de los intentos de acercar a Ucrania a la UAE, Rusia ofreció al gobierno de Yanukóvich diversos descuentos en el precio del gas. *Ib.*, p. 193.

¹³⁹ SHUMYLO-TAPIOLA, O., *op. cit.*, p. 21.

¹⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: What's it all about?*, p. 6. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm [Consultado por última vez el 10 de julio de 2014].

represalias rusas (principalmente mediante la baza del precio del gas), que con un rechazo de plano a la propuesta de integración de la AO.¹⁴¹

En base a esta aparente rivalidad normativa entre UAE y AO, lo lógico sería pensar que estos dos proyectos deberían convivir y complementarse mutuamente en Ucrania, y máxime teniendo en cuenta que ambos plantean, en última instancia, un convergencia normativa en el marco de la OMC. Esta fue al menos la intención inicial de Vladimir Putin al declarar que la UAE reforzaría el diálogo regional con la UE y facilitaría el acercamiento hacia ésta de los Estados post-soviéticos.¹⁴² Sin embargo la realidad parece haber sido otra, la coacción a Ucrania con el precio del Gas, junto con la anexión de Crimea y el apoyo velado a las milicias prorrusas en el este del país, quizá con la intención de justificar una invasión como ya hizo en Georgia en 2008 y a lo que Ucrania hizo bien en no responder,¹⁴³ parecen indicar que la batalla normativa en Ucrania ha perdido de vista la perspectiva del multilateralismo y se ha convertido en una negociación de suma cero. Sin embargo la culpa de este problema no solo es atribuible a Rusia, sino también a la UE. Por parte rusa, la reacción ante las posibles implicaciones negativas del DCFTA para su economía (aunque se trate de preocupaciones infundadas), ha sido una respuesta dirigida a Ucrania y no un diálogo directo con la UE.¹⁴⁴ Por parte de la UE debe mencionarse una clara falta de planificación, no en cuanto al proyecto de la PEV y la AO, cuestión que ya ha sido analizada, sino por el hecho de no haber sido capaz de prever la reacción rusa. En esta cuestión debería haber tenido en cuenta las debilidades de su propia política energética y los intereses de muchos de sus miembros (no solo los de los Estados orientales de la UE, sino especialmente de Alemania). Viendo lo sucedido en los últimos meses resulta lógico pensar que el SEAE debería haber jugado un papel más importante en esta relación trilateral, pues quizá así se habría evitado no solo este conflicto normativo, sino también muchos de los acontecimientos que han afectado a la población ucraniana.

¹⁴¹ DELCOUR, L. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 193.

¹⁴² PUTIN, V., “New Integration Project for Eurasia: A future which is being born today”, *Izvestia*, 3 October 2011. Disponible en: <http://www.russianmission.eu/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3-> [Consultado por última vez el 10 de julio de 2014].

¹⁴³ SEKAREV, A., *op. cit.*, p.3.

¹⁴⁴ DELCOUR, L. and WOLCZUK, K., *op. cit.*, p. 203.

CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio hemos visto cómo la UE ha ido adaptando el enfoque con el que plantea su relación con el espacio post-soviético con una perspectiva más reactiva que proactiva. La falta de un enfoque unitario por parte los Estados miembros ha propiciado que la PEV, a pesar de ser una política necesaria, no haya resultado todo lo efectiva que debiera. La falta de un carácter vinculante y la cuestión no resuelta de la perspectiva de adhesión han limitado su potencial. No obstante, ha supuesto un salto cualitativo respecto a los AAC en la medida que la mayor especificidad de los Planes de Acción, junto con el mayor compromiso presupuestario de IEVA, han permitido la convergencia de Ucrania con las normas del sistema multilateral de comercio, y por tanto su ingreso en la OMC.

En el plano de las reformas democráticas los avances han sido modestos. En Ucrania, el potencial de reforma de la Revolución Naranja no produjo un efecto significativo debido a unas deficiencias estructurales y administrativas que la PEV no ha conseguido erradicar. La muestra más clara de ello es que durante el periodo de Víktor Yanukóvich cuestiones como la libertad de prensa o la justicia selectiva han empeorado.

Respecto a la AO, ésta tiene la ventaja de combinar bajo un mismo marco el refuerzo de la bilateralidad (mediante los AA) y una vertiente multilateral. Ésta última plantea una estructura operacional más clara que ha reforzado el diálogo regional, aunque tal y como hemos visto, la labor de las *flagship initiatives* no está siendo tenida en cuenta en las esferas superiores de diálogo político. La vertiente multilateral cuenta además con el valor añadido de fomentar la participación de la sociedad civil, sin embargo el resultado de este foro también está siendo modesto. En el plano del diálogo político, por tanto, parece que los resultados están siendo lentos. Una vez más los hechos ocurridos en Ucrania, esta vez con *Euromaidán*, ponen de manifiesto esta idea, pues debemos recordar que este levantamiento puede considerarse como un rechazo a toda la clase política ucraniana.

En lo referente a la vertiente bilateral de la AO, el AA plantea una relación bilateral vinculante que refuerza la capacidad de exportación normativa de la UE. Sin embargo es un Acuerdo que cubre ámbitos sectoriales muy extensos, lo que hace que sea complejo y difícilmente asimilable. Por otro lado, aunque la UE paralizara la negociación del AA debido a la cuestión de la justicia selectiva en el caso Timoshenko, no debe olvidarse que

las conversaciones se reanudaron poco después a pesar de las deficiencias del gobierno de Yanukóvich. Esto hace pensar que la condicionalidad política no ha sido tenida en cuenta durante los últimos años. En este sentido la nueva Ucrania post-Yanukóvich tendrá mucho que decir, empezando por las reformas en el sistema judicial y en la clase administrativa.

La gran baza de este acuerdo, el DCFTA, supone una posible convergencia de Ucrania con el 95% del acervo comunitario. Sin embargo, la cantidad y calidad de las reformas normativas requeridas para su implementación por parte de Ucrania implica que los resultados de esta integración *de facto* en el Mercado Interior se producirán necesariamente en el largo plazo. Por el contrario, los costes de la armonización que deben soportar tanto el Estado ucraniano como sus operadores económicos se presentan en el corto plazo. Una posible solución en busca de unos beneficios más inmediatos sería plantear acuerdos sectoriales concretos para ámbitos en los que Ucrania haya implementado el acervo. Respecto al modo en el que se plantea la exportación del acervo comunitario, la difícil implementación del DCFTA plantea la duda de si realmente el *acquis* podrá llegar a exportarse de forma satisfactoria si no va acompañado de una futura adhesión.

En el plano geopolítico, el refuerzo de la influencia normativa de la UE en el espacio post-soviético ha amenazado la posición dominante de Rusia, que ha relanzado la UAE como contrapeso normativo. La relación trilateral DCFTA-Ucrania-Rusia se ha planteado como una negociación de suma cero. En este sentido Rusia ha seguido una posición dominante sobre Ucrania a través de una *campaña* destinada a desmerecer los beneficios del DCFTA, ha recurrido al precio del gas como elemento de presión y ha adoptado una posición beligerante respecto a los recientes acontecimientos en Ucrania (con el apoyo al depuesto Yanukóvich, la anexión de Crimea y el apoyo velado a los milicianos prorrusos del este). Sin embargo, la UE también parece haber caído en este juego, pues el hecho de que haya continuado con las conversaciones sobre el AA, tratándose de un estado con deficiencias tan manifiestas, indica que en esta decisión el valor político del futuro DCFTA ha pesado incluso más que el económico. Por otro lado, una planificación más clara por parte del SEAE respecto a la posible reacción de Rusia ante el DCFTA podría haber evitado esta situación.

A la luz de los acontecimientos acaecidos tras la Cumbre de Vilna es evidente que una relación fluida y pacífica entre estos tres actores es esencial para el panorama

geopolítico internacional. Por un lado Rusia debe tener en cuenta que el AA con Ucrania es una realidad y que, aunque no en el corto plazo, el DCFTA también lo será, y por lo tanto debería buscar el acercamiento hacia la UE si quiere ampliar el alcance de la UAE. Por otra parte la UE también debe pensar en que la UAE y la relación especial de Rusia respecto a Ucrania son realidades igualmente permanentes. En este contexto es necesario un diálogo en el que se contemplen los intereses de las tres partes. Tanto el futuro DCFTA como la UAE deben encontrar la forma de convivir y relacionarse a través del vecino común, para lo cual sería importante un nuevo marco abierto y transparente para las relaciones entre Rusia y la UE. En este sentido debemos ser conscientes de los obstáculos de la UE para desplegar una política exterior coherente, derivados esencialmente de las divergencias entre sus miembros, por lo que el SEAE debería jugar un papel importante en dicho diálogo.

Llegados a este punto conviene recordar el artículo 8 TUE, al que ya se ha hecho referencia al principio de este trabajo. En el plano exterior, el objetivo de la UE, y por tanto también de la PEV/AO, es establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad caracterizado por unas relaciones estrechas y fundadas en la cooperación. La convivencia DCFTA-UAE, aunque pueda considerarse como un objetivo a medio o largo plazo, es por tanto esencial para crear un espacio semejante, llevando así a buen término el objetivo inicial de la Política de Vecindad.

BIBLIOGRAFÍA

- AHTONEN, A., “Russian belligerence and Europe’s energy security”, European Policy Centre Commentary, 19 March 2014. Disponible en: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4278_russian_belligerence_and_eus_energy_security.pdf [Consultado por última vez el 9 de julio de 2014].
- BLOCKMANS, S., “EU-Russia Relations through the Prism of the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, nº 13, 2008, pp. 167-187.
- BOBITSKI, N., “*Do Ut Des?* The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, nº 13, 2008, pp. 449-472.
- BOONSTRA, J. and SHAPOVALOVA, N., “The EU’s Eastern Partnership: One year Backwards”, FRIDE, Working Paper nº 99, May 2010.
- DANNREUTHER, R., “Developing the Alternative to Enlargement”, *European Foreign Affairs Review*, nº 11, 2006, pp. 183-201.
- DELCOUR, L. and WOLCZUK, K., “Eurasian economic integration: implications for the EU Eastern Partnership”, in DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., *Eurasian Economic Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, pp. 179 – 203.
- DRAGNEVA, R. and WOLCZUK, K., “Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry”, Chatham House Briefing Paper, August 2012. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185165> [Consultado por última vez el 9 de julio de 2014].
- DULEBA, A., “Ukraine and Europe: Transforming the Eastern Partnership”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 29-39.
- DULEBA, A., BENČ, V, and BILČÍK, V., “Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine”, Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2012. Disponible en: <http://www.sfpa.sk/dokumenty/publikacie/372> [Consultado por última vez el 6 de julio de 2014].
- EMERSON, M., “After the Vilnius Fiasco: Who is to blame? What is to be done?”, CEPS Essay, nº 8, 21 January 2014.
- EUROPEAN COMMISSION, *EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area - Reading Guide*. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf [Consultado por última vez el 8 de julio de 2014].
- EUROPEAN COMMISSION, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: What’s it all about?*. Disponible en:

http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm [Consultado por última vez el 10 de julio de 2014].

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Guide to the Association Agreement*.

Disponible en: http://eeas.europa.eu/images/top_stories/140912_eu-ukraine-association-agreement-quick_guide.pdf [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].

FERREO-WALDNER, B., *Eastern Partnership – an ambitious Project for 21st century European foreign policy*, 20 Feb. 2009, p. 2.

FERRERO-WALDNER, B., “The European Neighbourhood Policy: The EU’s Newest Policy Instrument”, Gest Editorial, *European Foreign Affairs Review*, nº 11, 2006, pp. 139-142.

FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO

EXTERIOR, “The Future of the Eastern Partnership: Challenges and Opportunities”,

FRIDE, Conference Report, Madrid, 27-28 January 2010. Disponible en:

<http://www.fride.org/publication/726/the-future-of-the-eastern-partnership:-challenges-and-opportunities> [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

GUINEA LLORENTE, M., “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”, *Revista de derecho Comunitario Europeo*, nº 31, 2008, pp. 805-831.

HILLION, C., “Mapping Out the New Contractual Relations between the European Union and its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine Enhanced Agreement”, *European Foreign Affairs Review*, nº 12, 2007, pp. 169-182.

IZOTOV, A., “Russia and the EU’s Eastern Partnership in the Context of EU-Russia Relations”, *Eastern Partnership Review*, nº 15, December 2013, pp. 7-17.

KOLESNICKHENKO, A., “Institutional Harmonization and its Costs and Benefits in the Context of EU Cooperation within its Neighbours: An overview”, CASE Network Studies & Analyses, nº 387/2009. Disponible en: http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/25197237_sa387_0.pdf [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

KRATOCHVIL, P., “Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership”, Institute of International Relations in Prague, Policy Paper, January 2010. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=123963> [Consultado por última vez el 30 de junio de 2014].

MAKARICHEV, A. and DEVIATKOV, A., “Eastern Partnership: Still a Missing Link in EU Strategy?”, CEPS Commentary, 13 Jan. 2012.

MICHELLE, C., GRECO, E and NATHALIE, T., “From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, nº 12, 2007, pp. 203-218.

- NIELSEN, K. and VILSON, M., “The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure”, *European Foreign Affairs Review*, nº 19, pp. 243-262.
- PARMENTIER, F., “Put to the Test: The EU and the Eastern Partnership, Perspectives on the Vilnius Summit”. Notre Europe – Jaques Delors Institute Policy Paper nº 103 (27 Nov. 2013).
- PEREPELYTSIA, G., “Ukraine’s Civilizational Choice”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 49-69.
Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=168480&lng=en> [Consultado por última vez el 5 de julio de 2014].
- SEEBERG, P., “European neighbourhood Policy, Post-normativity and Pragmatism”, *European Foreign Affairs Review*, nº 15, 2010, pp. 663-679.
- SEKAREV, A. (ed.), “Public Administration in EU Eastern Partners: Comparative Report 2013”, *Eastern Partnership Review*, nº 14, November 2013. Disponible en: <http://eceap.eu/portfolio-items/comparative-report-2013-public-administration-in-eu-eastern-partners/> [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].
- SEKAREV, A., “The Third Republic: Ukraine struggles its way through Europe”, *Eastern Partnership Review*, nº 17, April 2014.
- SHAPOVALOVA, N., “The New Enhanced Agreement between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?”, FRIDE, Working Paper nº 62, June 2008. Disponible en: http://www.fride.org/descarga/WP62_Ukraine_UE_ENG_jun08.pdf
- SHERR, J., “Ukraine and Europe: Surmounting an Impasse”, en FLIKKE, G., *Ukraine in Europe - Europe in Ukraine*, Norwegian Institute of International Affairs, 2013, pp. 19-29. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=168480&lng=en> [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].
- SHUMYLO-TAPIOLA, O., “Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA and Customs Union”, Institut français des relations internationales, *Russie Nei Reports* nº 11, 2012. Disponible en: <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7104> [Consultado por última vez el 10 de julio de 2014].
- SMITH, K. E., “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, nº 81, 2005, pp. 757-773.
- SNYDER, T., “Fascism, Russia, and Ukraine”, *The New York Review of Books*, 20.03.2014. Disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/fascism-russia-and-ukraine/> [Consultado por última vez el 6 de julio de 2014].

- STEWART, S., “EU Democracy Promotion in the Eastern neighbourhood: One Template, Multiple Approaches”, *European Foreign Affairs Review*, nº 16, 2011, pp. 607-621.
- WOLCZUK, K., “Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story”, European Policy Centre, Policy Brief, 23 April 2014. Disponible en: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4360_ukraine_and_the_eu.pdf [Consultado por última vez el 7 de julio de 2014].
- WOLCZUK, K., “Perceptions of, and attitudes towards, the Eastern Partnership amongst the Partner Countries’ Political Elites”, *Eastern Partnership Review*, nº 5, December 2011.

ANEXO I

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE PLATAFORMAS TEMÁTICAS DE LA VERTIENTE BILATERAL DE LA A.O.

(Propuestas de la Comisión en el documento de trabajo SEC(2008) 2974/3)¹⁴⁵

PLATAFORMA Nº 1: Democracia, buena gobernanza y estabilidad.

Propuestas de la Comisión:

<i>Democracia y Derechos Humanos</i>
<ul style="list-style-type: none">• Talleres de buenas prácticas sobre normas electorales, regulación de medios de comunicación, lucha contra la corrupción, gestión de bienes públicos y reforma de la administración pública.
<ul style="list-style-type: none">• En colaboración con el CdE, un mecanismo de revisiones inter pares en los ámbitos cubiertos por las Convenciones del CdE, similar al proyecto SIGMA de cooperación entre OCDE y Comisión Europea.
<ul style="list-style-type: none">• Asignación de recursos para la formación de funcionarios de autoridades locales, con el fin de promover reformas administrativas y la reforma de gobiernos locales. En cooperación con el Comité de las Regiones.

<i>Justicia, Libertad y Seguridad</i>
<ul style="list-style-type: none">• Apoyo a los esfuerzos de los socios por establecer un sistema integrado de gestión de fronteras.
<ul style="list-style-type: none">• Diálogo multilateral sobre liberalización de visados, con el objetivo a largo plazo de establecer un régimen libre de visados. El primer paso debe ser la evaluación de la situación actual.
<ul style="list-style-type: none">• Cooperación multilateral en asuntos judiciales y policiales, lucha contra el crimen organizado y coordinación de estrategias nacionales anti-droga.

<i>Seguridad y Estabilidad</i>
<ul style="list-style-type: none">• Centralizar información y recursos para facilitar la prevención y respuesta ante catástrofes naturales y desastres causados por el hombre. Cooperación con el mecanismo comunitario de protección civil.
<ul style="list-style-type: none">• Contactos entre OSC's con el fin de estimular la confianza mutua en zonas de conflictos prolongados.
<ul style="list-style-type: none">• Cooperación en materia de PESC y PCSD, incluyendo la participación de los socios en misiones y la coordinación de actividades diplomáticas. Se prevé también un mecanismo que facilite las consultas de los socios en operaciones PCSD.

¹⁴⁵ Este documento acompaña a la comunicación COM(2008) 823.

PLATAFORMA N° 2: Integración económica y convergencia con políticas de la UE

Propuestas de la Comisión:

<i>Comercio y Aproximación de Regulaciones</i>
<ul style="list-style-type: none">• Talleres temáticos para asistir a los socios en su esfuerzo por aproximar regulaciones en ámbitos comerciales y refuerzo de capacidades administrativas en ámbitos como el sanitario/fitosanitario, facilitación del comercio, buena gobernanza fiscal, propiedad intelectual e industrial, competencia y servicios (incluyendo servicios financieros)
<ul style="list-style-type: none">• Apoyo a la creación de zonas de libre comercio entre los socios a semejanza de los DCFTA previstos entre éstos y la UE.
<ul style="list-style-type: none">• Cooperación transversal en el ámbito marino entre servicios, industria e instituciones científicas. Cooperación e integración de los sistemas de vigilancia marina, con el objetivo de incrementar la seguridad del transporte marítimo y la protección ambiental.

<i>Desarrollo socio-económico</i>
<ul style="list-style-type: none">• Identificación de cuestiones clave para el desarrollo de políticas de empresa efectivas y de un clima empresarial favorable.
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de estrategias coherentes en política de empleo, refuerzo del diálogo social, reducción de la pobreza, condiciones de trabajo dignas, inclusión y protección social e igualdad de oportunidades.
<ul style="list-style-type: none">• Cooperación multilateral en cuestiones de salud. Posibles acuerdos específicos entre autoridades de los socios, de los EE.MM. y la Comisión para reforzar la capacidad institucional y la respuesta ante la propagación transfronteriza de enfermedades.

<i>Medio Ambiente y Cambio Climático</i>
<ul style="list-style-type: none">• Promoción de la convergencia con el <i>acervo</i> medioambiental y de acuerdos ambientales multilaterales (en particular el Protocolo de Kyoto y UNECE)
<ul style="list-style-type: none">• Intercambio de experiencia y buenas prácticas en planificación y gobernanza ambiental, en cuestiones ambientales específicas (gestión de agua, de residuos, biodiversidad y gestión integrada de zonas costeras), y financiación de inversiones en medio ambiente a nivel regional.
<ul style="list-style-type: none">• Participación de los socios en discusiones internacionales sobre acción por el clima, promoción de acciones regionales e intercambio de experiencia en comercio de emisiones.

PLATAFORMA N° 3: Seguridad energética

Propuestas de la Comisión:

<i>Mejora de condiciones marco y Solidaridad</i>
<ul style="list-style-type: none">• Reforzar contactos en materia de seguridad energética y respuesta ante crisis energéticas mediante el establecimiento de un panel sobre seguridad energética.

<i>Apoyo al desarrollo de infraestructuras y Diversificación de abastecimiento</i>
<ul style="list-style-type: none">• Apoyo a la rehabilitación de la red ucraniana de tránsito de gas y redes similares en Bielorrusia y Moldavia.
<ul style="list-style-type: none">• Explorar junto a Estados no socios vías para mejorar las condiciones de abastecimiento energético a largo plazo, las garantías de tránsito y el desarrollo de unas condiciones equitativas capaces de atraer inversores potenciales en infraestructuras y de crear un mercado atractivo para proveedores de terceros países.
<ul style="list-style-type: none">• Refuerzo del apoyo político y práctico para el desarrollo del corredor energético del Sur. Medidas similares para la extensión del oleoducto Odessa-Brody hasta Plock y para otros proyectos de la Riviera occidental del Mar Negro.

<i>Armonización de políticas energéticas</i>
<ul style="list-style-type: none">• Seminarios y talleres sobre el <i>acervo</i> energético de la UE (mercado interior de la energía, energías renovables, eficiencia energética...)
<ul style="list-style-type: none">• Colaboración entre instituciones del ámbito energético de la UE y Estados AEO.
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de un diálogo energético con la participación de la UE y la industria del sector de los Estados AEO.

PLATAFORMA N° 4: *Contactos entre personas*

Propuestas de la Comisión:

<i>Cultura</i>
<ul style="list-style-type: none">• Creación de un Programa Cultural en el marco de la AEO para reforzar la capacidad de los operadores culturales de la región y reforzar el papel de la cultura como fuerza motriz de las reformas.
<ul style="list-style-type: none">• Complementar el programa Juventud en Acción de la Comisión en los seis Estados asociados, promoviendo la movilidad juvenil y promocionando el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo.
<ul style="list-style-type: none">• Apoyo a la Iniciativa de Kiev del Consejo de Europa sobre herencia cultural.

<i>Educación e Investigación</i>
<ul style="list-style-type: none">• Aumentar la financiación de los programas Erasmus Mundus y TEMPUS, aumentando así los intercambios académicos y promoviendo reformas en el ámbito de la educación superior.
<ul style="list-style-type: none">• Apoyar el trabajo de los socios en las reformas relacionadas con el Proceso de Bolonia y su integración en el Espacio Europeo de Educación Superior.
<ul style="list-style-type: none">• Fomentar el aprovechamiento en los Estados asociados del acceso a becas de enseñanza e investigación en el ámbito de los estudios sobre integración europea, disponibles a través del Programa Jean Monnet.

<i>Sociedad de la información</i>
<ul style="list-style-type: none">• Fomentar la cooperación entre las instituciones de los socios en el ámbito de la regulación de comunicaciones electrónicas, así como entre éstas y las de los EE.MM.
<ul style="list-style-type: none">• Promover la cooperación de las autoridades de socios y EE.MM. a cargo del desarrollo de la sociedad de la información, incluyendo el uso de las TIC tanto por la ciudadanía como por parte del sector público y privado.
<ul style="list-style-type: none">• Favorecer la circulación de bienes y servicios audiovisuales y de acuerdo con los estándares de la UE y el Consejo de Europa.

ANEXO II

DIMENSIÓN MULTILATERAL DE LA AO

MARCO INSTITUCIONAL	OBJETIVOS	PARTICIPANTES	MARCO OPERACIONAL
Cumbres AEO	Órgano de mayor nivel; revisa el progreso de la AO y define prioridades generales	Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-28 y de los seis Estados asociados	Cumbres bianuales
Encuentros de Ministros de AA. EE.	Supervisa el trabajo de las plataformas multilaterales y revisa las líneas de actuación marcadas en las Cumbres	Ministros de Asuntos Exteriores de los participantes	Encuentros anuales
Encuentros Sectoriales a nivel ministerial	Apoya iniciativas en sectores específicos (economía, política energética...)	Ministros responsables de los sectores en cuestión	Reuniones <i>ad hoc</i>
Plataformas Multilaterales	Foro de intercambio de información, ideas y <i>expertise</i> en sus ámbitos de actuación	Funcionarios de alto nivel de Comisión, SEAE, EE.MM. y Estados asociados	Reuniones semestrales
Paneles de Trabajo	Apoyan los trabajos de las plataformas centrándose en proyectos específicos	Funcionarios de Estados participantes	Varias reuniones al año
<i>Flagship Initiatives</i>	Ponen en marcha proyectos concretos y distribuyen asistencia técnica y financiera a los socios	Donantes internos y externos (instituciones financieras internacionales y donantes del sector privado)	---

FUENTE: <http://www.easternpartnership.org/content/eap-s-multilateral-dimension> y traducción propia.

ANEXO III

EL FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL AEO

MARCO INSTITUCIONAL	PARTICIPANTES	OBJETIVOS
Comité Directivo FSC	15 miembros elegidos en los encuentros anuales del FSC. Representantes de cada grupo de trabajo, de la sociedad civil de la UE y de plataformas nacionales de los asociados.	Desarrolla prioridades y líneas generales de actuación. Representa al FSC ante AEO y UE.
Grupos de Trabajo	Representantes de OSC de UE y Estados asociados especializadas en los mismos ámbitos.	Trabajan en colaboración con plataformas multilaterales y paneles de trabajo, a los que aportan la perspectiva de la sociedad civil.
Plataformas Nacionales	Una en cada Estado asociado. Abiertas a todas las OSC. Cada plataforma elige a un coordinador que la representa en el Comité Directivo.	Asegurar la participación activa de la sociedad civil de cada Estado y su cooperación con las autoridades nacionales. Facilitar la comunicación de la sociedad civil con instituciones de la UE a nivel central y local.

FUENTE: <http://www.easternpartnership.org/content/eap-s-multilateral-dimension> y traducción propia.

ANEXO IV

PLAN DE ACCIÓN UE-UCRANIA 2013

ÁMBITOS DE COOPERACIÓN	SECTORES PRIORITARIOS	ÁREAS CUBIERTAS	MEDIDAS CONCRETAS
DIÁLOGO POLÍTICO	Democracia, Estado de Derecho y Libertades Fundamentales	Refuerzo independencia y estabilidad de instituciones garantes de la democracia y el Estado de Derecho	Proceso de reforma constitucional que asegure el control y equilibrio básico de instituciones estatales Asegurar la efectividad del sistema electoral que permita celebrar elecciones según estándares internacionales (OCDE) Asegurar la implementación de provisiones institucionales y la realización del mandato del Defensor del Pueblo.
	Lucha contra la corrupción	Independencia del poder judicial	Reforma judicial Desarrollo del marco administrativo necesario para el disfrute de la libertad de expresión (especialmente medios de comunicación)
	Política exterior y seguridad	Respeto a los DD.HH. y libertades fundamentales	Respeto a los derechos de minorías. Intensificar los canales diplomáticos y militares para afrontar cuestiones internacionales, continuando con la cooperación en PCSD.
	Corte Penal Internacional	Cooperación en política de seguridad	Desarrollo de la cooperación en materia de seguridad internacional (lucha contra el terrorismo).

JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD	Reforzar los compromisos adquiridos en el Plan de Acción en JLS ¹⁴⁶	<p>Refuerzo del sistema ucraniano de protección de datos</p> <p>Cooperación con Eurjust-Europol</p> <p>Implementación práctica del Convenio NN.UU. 51 y su Protocolo (67)</p> <p>Diálogo sobre liberalización de visados</p> <p>Refuerzo de la cooperación entre el Servicio de Fronteras y Frontex</p>	<p>Gestión efectiva de la inmigración, lucha contra la inmigración ilegal y tráfico de seres humanos (con el apoyo de CIB)</p> <p>Derecho de asilo y no devolución</p> <p>Implementación del Acuerdo sobre Facilitación de Visados</p> <p>Refuerzo de la cooperación Ucrania-UE en materia civil (a través de instrumentos <i>ad hoc</i>)</p> <p>Reforzar el ámbito del análisis de riesgos en la gestión de fronteras</p> <p>Implementación de la Estrategia Nacional sobre Drogas</p>
COOPERACIÓN ECONÓMICA	Desarrollo de una economía de mercado plenamente funcional y aproximación gradual a las políticas de la UE	<p>Refuerzo de la sostenibilidad de las finanzas públicas</p> <p>Refuerzo de la independencia del Banco Nacional de Ucrania</p>	<p>Intercambio de información y buenas prácticas en cuando finanzas públicas, procesos presupuestarios, sistema de pensiones y gestión de la deuda pública</p>

¹⁴⁶ EU-Ukraine Cooperation Council, “Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice: Challenges and strategic aims”. Disponible en: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf [Consultado por Última vez el 07 de julio de 2014].

COMERCIO	<p>Comercio de bienes</p> <p>Regulaciones técnicas</p> <p>Medidas sanitarias y fitosanitarias</p>	<p>Normas de origen</p> <p>Desarrollo de la legislación sobre regulaciones técnicas</p> <p>Aproximación de la legislación a través de CIB</p>	<p>Asistencia a las Autoridades Aduaneras Ucranianas a través de TWINNING</p> <p>Estandarización, evaluación de conformidad y regulación de la circulación de productos industriales de acuerdo con el acervo UE</p> <p>Desarrollo de una estrategia de seguridad alimentaria y animal</p> <p>Sistema de alerta temprana en seguridad alimentaria, animal y vegetal</p> <p>Apoyo a los operadores económicos en el desarrollo de sus propios sistemas de control</p>
COOPERACIÓN ENERGÉTICA	Continuar la implementación del Memorando de Entendimiento en cooperación energética	<p>Implementación efectiva de los compromisos contraídos por Ucrania tras su adhesión a la Comunidad Europea de la Energía</p> <p>Seguridad nuclear</p>	<p>Refuerzo de la capacidad e independencia de la Comisión nacional de Regulación de la Energía</p> <p>Intercambio de buenas prácticas en cuanto a eficiencia energética, energías renovables y aspectos ambientales</p> <p>Reforzar la cooperación en el marco del Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear</p>
OTROS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN	<p>Control de cuentas públicas mediante auditorías internas y externas</p> <p>Impuestos</p> <p>Transporte</p> <p>Estadística</p>	<p>Refuerzo del sistema de control de cuentas públicas</p> <p>Mejora del sistema fiscal ucraniano</p>	<p>Implementación de los estándares internacionales en materia de auditoría pública (de acuerdo con la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores)</p> <p>Refuerzo de la capacidad de la administración fiscal y armonización de políticas de lucha contra el fraude</p>

FUENTE: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf y traducción propia